

Carlos Meléndez / Alberto Vergara
Editores

LA INICIACIÓN DE LA POLÍTICA

El Perú político en perspectiva
comparada



**FONDO
EDITORIAL**

PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ

LA INICIACIÓN DE LA POLÍTICA
EL PERÚ POLÍTICO EN PERSPECTIVA COMPARADA

Carlos Meléndez y Alberto Vergara
Editores

LA INICIACIÓN DE LA POLÍTICA
El Perú político en perspectiva comparada



FONDO
EDITORIAL

PONTIFICIA **UNIVERSIDAD CATÓLICA** DEL PERÚ

La iniciación de la política
El Perú político en perspectiva comparada
Carlos Meléndez y Alberto Vergara (editores)

© Carlos Meléndez y Alberto Vergara, 2010

De esta edición:

© Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 2011

Av. Universitaria 1801, Lima 32, Perú

Teléfono: (51 1) 626-2650

Fax: (51 1) 626-2913

feditor@pucp.edu.pe

www.pucp.edu.pe/publicaciones

Cuidado de la edición, diseño y diagramación de interiores:

Fondo Editorial PUCP

Foto solapa: Paulo Drinot

Primera edición: noviembre de 2010

Primera reimpresión: julio de 2011

Tiraje: 500 ejemplares

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2011-08844

ISBN: 978-9972-42-942-2

Registro del Proyecto Editorial: 31501361101548

Impreso en Tarea Asociación Gráfica Educativa

Pasaje María Auxiliadora 156, Lima 5, Perú

A todos quienes tienen la suerte de hacer aquello
que ninguno de nosotros pudo: un pregrado
en ciencia política en el Perú.

ÍNDICE

<i>Introducción</i>	
Alberto Vergara y Carlos Meléndez	11
I. TEORÍA Y MÉTODOS	33
<i>¿De qué hablamos cuando hablamos de política comparada?</i>	
<i>Teoría y métodos en la política comparada</i>	
Paula Muñoz	35
II. EL PERÚ Y LA POLÍTICA COMPARADA	67
<i>El Perú en la política comparada: temas de estudio</i>	
Eduardo Dargent Bocanegra	69
<i>El fujimorato y los niveles de análisis en política comparada.</i>	
<i>Una apuesta por el pluralismo</i>	
Alberto Vergara	97
III. REPRESENTACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS	123
<i>Agencia y estructura, y el colapso de los sistemas de partidos en los países andinos</i>	
Martín Tanaka	125
<i>¿Cómo escapar del fatalismo de las estructuras?</i>	
<i>Marco para entender la formación del sistema de partidos en el Perú</i>	
Carlos Meléndez	161
<i>Representación, competencia y unidad en el Congreso Peruano</i>	
Jorge Valladares Molleda	183
IV. CAPACIDAD ESTATAL Y NUEVOS ACTORES SOCIALES	211
<i>En una arena hostil. La politización de lo indígena en el Perú</i>	
Maritza Paredes	213

<i>¿Empresas mineras como promotoras del desarrollo?</i>	
<i>La dimensión política de las inversiones sociales mineras en el Perú</i>	
Cecilia Perla	245
<i>Algunos apuntes sobre los movimientos y protestas sociales en el Perú</i>	
Moisés Arce	273
V. CULTURA POLÍTICA	295
<i>Cultura política en perspectiva comparada</i>	
Jorge Aragón Trelles	297
<i>Los estudios sobre el comportamiento político y la opinión pública en el Perú</i>	
Luis Antonio Camacho	325
<i>Economía y política en la opinión pública: un análisis de la popularidad presidencial en el Perú</i>	
Moisés Arce y Julio F. Carrión	355
<i>Las bases sociales y políticas del apoyo a la democracia en el Perú</i>	
Carlos A. Torres Vitolas	385
ALGUNOS TEMAS DE DEBATE (A MANERA DE CONCLUSIÓN)	
Martín Tanaka	423
COLABORADORES	433

INTRODUCCIÓN

Alberto Vergara y Carlos Meléndez

Este libro es el producto final de varios desbordes no previstos. Desborde de colaboradores, de temas y secciones pero, sobre todo, de entusiasmo. Hacia finales de 2007 Eduardo Dargent y nosotros intercambiamos correos electrónicos pensando en hacer «algo» respecto del libro de Martín Tanaka *Los espejismos de la democracia* que, editado en 1998, se acercaba a cumplir los diez años de publicación. ¿Qué partes del argumento seguían siendo relevantes para la política nacional y cuáles otras habían envejecido? ¿El enfoque que había sido relevante entonces seguía siéndolo una década después? Pensamos en realizar un coloquio para conversar sobre esto y luego se nos ocurrió organizar un número especial en alguna revista donde nosotros tres escribiríamos comentarios y el propio Martín cerraría el número con un artículo volviendo a su texto. Martín aceptó y en algún momento de inicios de 2008, delante de sendos cabritos norteños servidos en un restaurante próximo al IEP, el proyecto sufrió las primeras mutaciones: ¿Y si, más bien, hacemos un libro pequeño con los textos? Pero entonces nos pareció que cuatro no éramos suficientes. Antes del postre ya había sobre la mesa tres nombres más de posibles colaboradores.

De ahí en adelante, la inflación de colaboradores dio paso a la inflación de temas. Solo algunos de los nuevos convocados trabajaban sobre partidos políticos y eso obligaba a desprendernos de la temática que había dado inicio al proyecto y, por tanto, a plantearlo de manera diferente: mantendríamos una sección sobre partidos pero agregaríamos otras donde pudiéramos agrupar las investigaciones de una nueva generación de politólogos afincados en el extranjero.

Tomó cuerpo, entonces, un nuevo marco para el libro cuyo punto de partida sería un nuevo escenario institucional de la ciencia política en el país. Durante la década de 2000 la ciencia política ha ganado importancia en las universidades peruanas: en 1998 la Pontificia Universidad Católica del Perú estrenó una maestría en ciencia política que se convirtió rápidamente en una especialización muy exitosa; en el año 2005 la propia PUCP estrenó su licenciatura en ciencia política; en 2001

la Universidad San Martín de Porres creó su Instituto de Gobierno; ese mismo año la Universidad Ricardo Palma inició un programa de maestría y doctorado en ciencia política; y la Universidad Antonio Ruiz de Montoya abrió la carrera en ciencia política en 2007. Todo esto venía a agregarse al esfuerzo de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos y la Universidad Federico Villarreal, que desde hace mucho vienen ensañando ciencia política de manera emparentada con el derecho¹.

El objetivo central del libro que hoy publicamos se convirtió en apoyar desde la orilla de la producción intelectual este «renacer» institucional de la ciencia política en el país. Para conseguir esto nos propusimos recolectar trabajos originales de politólogos de las nuevas generaciones que pudieran ubicar el caso peruano en el centro de los debates más contemporáneos de la disciplina. ¿Cómo dialoga el Perú con la teoría prevaleciente en la disciplina? Explícitamente, solicitamos a nuestros colaboradores artículos que situasen las dimensiones que suelen trabajar para el caso peruano (régimenes políticos, cultura política, movimientos sociales e indígenas, industrias extractivas, representación, protestas, etcétera) en relación a la teoría politológica más relevante y contemporánea de dichas áreas, lo cual, por tanto, obligaría a pensar el caso peruano en perspectiva comparada. La novel especialidad de Ciencia Política de la PUCP nos cedió el primer espacio para la puesta en marcha de este proyecto a través de un seminario organizado en junio de 2008, donde se presentaron las versiones iniciales de la mayoría de los textos aquí compilados, lo cual permitió recoger una primera ronda de comentarios de profesores y asistentes². Luego de casi tres años de trajín y maduración, creemos que el libro que el lector tiene entre sus manos ha conseguido el objetivo de construir un Perú político desde una perspectiva de política comparada³.

En 1998 aparecieron dos libros fundamentales para la reflexión politológica en el Perú: *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina* de Carlos Franco y *Los espejismos de la democracia* de Martín Tanaka. Aunque carecieron del impacto que merecían (doce años después ninguno ha sido reeditado) son los puntos más altos de la producción politológica peruana contemporánea. Y, además, son acaso los puntos más opuestos de dos formas distintas de concebir la política: la simultaneidad de su

¹ Panfichi & Alvarado (2009) realizan una excelente revisión del desarrollo institucional de la ciencia política desde los años sesenta en el Perú.

² Nuestro agradecimiento a todos quienes pudieron participar en aquella jornada con sus comentarios: Rolando Ames, Henry Pease, Sinesio López, Francisco Durand, Farid Kahatt, Cynthia Sanborn, Rafael Roncagliolo, Henry Dietz, Patricia Ruiz-Bravo, David Sulmont, Romeo Grompone. En resumen: un lujo de comentaristas. Las gracias también a los estudiantes de ciencia política que aquel día llenaron el J-101, aquello fue la mejor manera de convencernos que este libro debía ser para ellos.

³ Más que uno de ciencia política, este es un libro de política comparada. Para las especificidades de esta rama de la ciencia política ver el capítulo de Paula Muñoz en este volumen.

publicación no debe esconder sus divergencias. Ambos asemejan a dos orillas que han carecido de puentes académicos para dialogar, debatir, e incluso para la ruptura, pues no se puede romper vínculos si estos no se han constituido previamente. En esta sección revisamos la literatura politológica producida en el Perú utilizando como puntos referenciales los dos libros mencionados, intentando trazar un continuo que va de la política «vasta» de Franco a la política «acotada» de Tanaka. Es una forma de tender un primer puente —acaso colgante— entre estas dos orillas⁴.

CARLOS FRANCO Y LA POLÍTICA «VASTA»

Franco (1998) plantó cara a un nuevo modo de pensar la democracia en América Latina que había debutado en los años ochenta con las transiciones a la democracia. El estupendo libro de Franco acompaña analíticamente la trayectoria de la idea de la democracia en América Latina desde los tiempos en que prevalecían las teorías de la modernización y la dependencia. Para Franco la reflexión politológica desde los años ochenta se empobreció puesto que se desvinculó de la preocupación por *el desarrollo*. La ciencia política, impulsada por los «transitólogos» (fundamentalmente O'Donnell & Schmitter, 1986), se independizó del resto de ciencias sociales convirtiéndose en la disciplina propia del régimen político asépticamente desvinculado del resto de esferas sociales y disciplinas de las ciencias sociales.

Bajo la impronta del nuevo «modo de pensar la democracia» las explicaciones causales para los fenómenos políticos solo provendrían de la «arena política», por lo cual, el régimen político (o las particularidades del régimen) solo podría ser producto

⁴ Dos notas explicativas deben ser introducidas en este momento. En primer lugar, la revisión que sigue se limita a trabajos de autores con base en la academia peruana. A lo largo del libro el lector encontrará una copiosa bibliografía sobre el Perú producida desde la academia internacional. En segundo lugar, esta revisión está construida con textos que lidian explícitamente con problemas vinculados al régimen político democrático. Así, hay que dejar en claro que muchos trabajos valiosos desde la sociología o la historia no son reseñados aquí. Algunos excelentes textos que hemos dejado de lado por causa de este criterio son, por ejemplo, varios ensayos de Hugo Neira, a caballo entre la sociología y la historia, de raíz francesa, textos escépticos, heterodoxos y fundamentales como aquel sobre la anomia (Neira 1987) o aquellos otros sobre Velasco o Haya de la Torre (Neira 1996); tampoco recogemos el excelente Rénique (2004) donde se elabora una larga mirada a las relaciones entre Estado y sociedad en Puno desde finales del siglo XIX; tampoco aparecen algunos trabajos de Gonzalo Portocarrero como aquel sobre la idea crítica del Perú en la educación escolar (Portocarrero & Oliart 1989) o el estudio destinado a comprender el fracaso del gobierno de Bustamante y Rivero (Portocarrero 1983); y tampoco hemos recogido trabajos centrales de Carlos Iván Degregori o Alberto Flores Galindo. Hemos preferido dejarlos de lado y así mantenernos fieles a un criterio teórico restringido. Estas páginas no pretenden, entonces, hacer una evaluación de la producción de las ciencias sociales en el Perú de las últimas décadas. Se limitan a comprender los supuestos teóricos y metodológicos de textos que han lidiado explícitamente con el régimen político y no con todo aquello que lo rodea e impacta.

de la voluntad de los actores lidiando con reglas institucionales. Se generó entonces lo que Franco denomina y critica como la «autonomía de la política». La reflexión política se volvió parcial, desvinculada de la historia y, finalmente, lo que es peor, se hizo de esta carencia una virtud.

De otro modo no puede explicarse por qué los avances ulteriores en el conocimiento de asuntos tales como las mudanzas en el orden internacional, la deuda externa, la crisis del Estado, los cambios en la estratificación social, la alteración de las identidades culturales, las políticas públicas, etcétera, no tendieron —salvo excepciones notables— a ser articulados en, o por, visiones de conjunto del movimiento de las sociedades de la región (Franco, 1998, p. 44).

Como se aprecia, en el reclamo de Franco hay cierta nostalgia por un tiempo en que las ciencias sociales brindaban modelos explicativos vastos, casi totalizantes, articulando distintas arenas de la vida social. Ahora bien, nuestro autor acepta que las bases epistemológicas que guiaron las reflexiones en clave de la «dependencia» habían envejecido (para ello, realiza una exhaustiva revisión y análisis de los primeros Cardoso y O'Donnell). Pero no hacía falta, asegura Franco, deshacerse de niño, agua y bañera. El proyecto teórico latinoamericano más importante de todos los tiempos (la teoría de la dependencia) podría haberse *aggiornato* con nuevas bases epistemológicas, haciéndolo más flexible, dándole más espacio a la contingencia en la historia, evacuando cierto determinismo fatalista que provenía del marxismo y conceptualizando de manera menos rígida aquello que llamaban «estructuras». Sin embargo, no había que desprenderse de una perspectiva de análisis donde, en términos teóricos, se observaba la especificidad de los países latinoamericanos desde teorías latinoamericanas, y en la que, en términos empíricos, se tenía en cuenta la situación de los países en el sistema capitalista mundial, se ponía énfasis en Estados cada vez menos soberanos debido a las reformas de ajuste estructural, en los que las desigualdades no cedían, la fragmentación era cada vez más grave, etcétera. En cambio, bajo el nuevo modo de pensar la democracia, el régimen político terminó escindido de todo esto y fue teóricamente sustentado desde la experiencia occidental y ya no desde la experiencia latinoamericana, deshistorizando a la democracia y tratando de implantar dicha creación histórica y teórica de occidente en un contexto en el cual no había germinado y para el cual sería irremediablemente infructuoso. La política, en resumen, había dejado de ser *vasta*.

Así, con el nuevo modo de pensar la democracia instaurado en América Latina, los politólogos se dedicaron a estudiar las democracias del continente a partir de aquello que les hacía falta y no a partir de aquello que eran en realidad. Y siempre serían incompletas o estarían en un eterno «consolidándose», concluye Franco, pues

habían sido teorizadas e imaginadas desde una experiencia ajena a la latinoamericana. En realidad, lo que se consolidó en América Latina durante los noventa no fue la democracia, asegura Franco, sino una forma de régimen político que no por el hecho de no ser un «autoritarismo» debía ser inmediatamente considerada como una «democracia». Más bien se trata de un régimen donde las pretensiones clásicas y universalizantes de la democracia de ciudadanos han fracasado y donde se ha instaurado un régimen representativo-electoral bordado de políticas particularistas (como el clientelismo) que traicionan los objetivos últimos de la democracia occidental. Al final de esta larga trayectoria de la idea de la democracia en América Latina, Guillermo O'Donnell publicaba su artículo sobre las «ilusiones acerca de la consolidación» (O'Donnell, 1996). Para Franco, en este artículo quedaba claro que el proyecto ya hacía agua por todos lados y, sin embargo, aunque crítico, su progenitor principal no abjuraba de su pecado original: una forma de concebir la democracia ajena a la experiencia latinoamericana y escindida de todas aquellas disciplinas no especializadas en el régimen político. Franco conjetura que O'Donnell se resistía a confesar el fracaso debido a una «traba psicológica» pues no puede «admitir que, creyendo optar por la democracia política, su apuesta en los ochenta terminó fundamentando y encarnándose en otro tipo de régimen que a falta de un nombre más adecuado, hemos definido como representativo-particularista» (Franco, 1998, p. 275).

Importantes trabajos de investigación política en el Perú han analizado el país desde este tipo de marco teórico *vasto*. El más importante y clásico es, sin duda, *Clases, Estado y nación* de Julio Cotler (1978a [2006]). El objetivo de Cotler en este trabajo es explicar la aparición del gobierno reformista del general Velasco Alvarado. Desde las primeras páginas del libro, afirma que tal tarea no puede llevarse a cabo desde la coyuntura política. Por el contrario, puesto que desde la Colonia hasta el velascato no habíamos tenido importantes rupturas sociales o políticas, la explicación debía tener un fuerte componente histórico (de ahí la célebre «herencia colonial»). Así, la explicación de Cotler se hunde en la *longue durée* para dar cuenta de cómo la posición periférica del Estado peruano respecto del sistema capitalista mundial le impidió generar un capitalismo nacional, una burguesía capaz de emprender la «constitución real de un Estado y una nación» (Cotler, 1978a [2006], p. 87). Los civilistas de Pardo en el siglo XIX habían sido un intento auténtico cuyo fracaso selló esta ausencia de burguesía nacional «creando las condiciones propicias para que subsiguientemente el capitalismo internacional se enclavara en los principales ejes de producción, supe-ditando el desarrollo del país a sus objetivos particulares» (Cotler, 1978a [2006], p. 105). Velasco fue, entonces, el último eslabón de una larga trayectoria histórica en la cual se trató de revertir esta carencia ancestral. Aunque el argumento de Cotler es bastante más sofisticado de lo que este breve espacio nos permite comentar, lo importante

para esta introducción es que la forma de encarar su investigación responde en buena medida a las demandas de Carlos Franco en favor de un tipo de investigación que historicice, que sitúe al país en el «sistema capitalista mundial» y que esté atento a los problemas sociales internos. En dos palabras: una forma *vasta* de entender la política. Y, como es normal, una investigación de este tipo, nos dice Cotler, está interesada en «la singularidad del caso peruano» (Cotler, 1978 [2006], p. 46) más que en la posibilidad de establecer generalizaciones que desborden dicho caso⁵.

Otro libro importante en esta vena *vasta* es *Ciudadanos reales e imaginarios* de Sinesio López (1997). Ahí se examina con la ayuda heurística de T. H. Marshall el desarrollo de los distintos tipos de derechos ciudadanos (civiles, políticos y sociales) en el Perú durante el siglo XX. El libro, de otro lado, utiliza modelos estadísticos que permiten agrupar los niveles de ciudadanía en altos, medios, bajo y muy bajo.

El argumento de López gira alrededor de las «incursiones democratizadoras». Vale decir, aquellos momentos durante el siglo XX en que la sociedad logró —conquistó— espacios en el seno del Estado. Los actores sociales reformistas fueron incapaces de tomar el Estado como un todo y entonces «lo invadieron a través de sucesivas incursiones democratizadoras». (López, 1997, p. 255). Según el autor, tres habrían sido las olas de incursiones democratizadoras:

- a) La incursión democratizadora de las tradicionales clases medias y populares dirigidas por el Apra (1931, 1945, 1956).
- b) La incursión democratizadora de las nuevas clases medias en cuya dirección estuvieron Acción Popular, la Democracia Cristiana y el social progresismo, que ingresaron al Parlamento en 1956 y al Poder Ejecutivo en 1963.

⁵ Una larga nota al pie debe ser agregada respecto de la importante producción de Julio Cotler en algunos de los proyectos más importantes de la ciencia política contemporánea (Cotler 1978b, 1979, 1986). Y en especial respecto de la independencia de su pensamiento y la convicción en sus ideas centrales. Tanto en Linz & Stepan (1978) como en el O'Donnell, Schmitter & Whitehead (1986), el marco teórico que prevaleció para analizar los quiebres del régimen democrático y las transiciones desde el autoritarismo, respectivamente, fueron unos donde el propósito principal era disminuir la importancia de las explicaciones sociológicas de dichos fenómenos. En ambos proyectos se postulaba que, en última instancia, un golpe de Estado o el advenimiento de una democracia se explican mejor desde la actuación de unos actores políticos en una coyuntura determinada y que, por ende, las condiciones históricas, sociales y económicas de los países no son las que pueden explicar mejor estos cambios de régimen. Cotler sostuvo que tal perspectiva de análisis no se podía aplicar al Perú pues en nuestro país los factores histórico-estructurales (sobre todo el carácter dependiente de la economía peruana) sí explicaban los quiebres democráticos y el derrumbe de los autoritarismos. Ambos textos son imprescindibles. Finalmente, en el célebre Collier (1979), Cotler volvió a salirse del molde que la academia internacional le procuraba cuando planteó que el proceso político peruano no había que entenderlo ni deducirlo de los procesos que vivían los países del cono sur. Por el contrario, era más preciso buscar una comparación con México y justificó su opción afirmando, con sabor nacional, que «toda repetición es una ofensa y toda supresión es un olvido» (Cotler, 1979, p. 256).

- c) La incursión democratizadora de las clases populares y de las izquierdas radicales que entraron a la Constituyente en 1978, el Parlamento en el 80 y 85, a los municipios en el 83 y a los gobiernos regionales en 1988. Esta última incursión democratizadora se produjo después de que el Estado oligárquico fuese derribado por las reformas radicales del general Velasco.

El centro de atención está en el mundo de la sociedad pero en permanente relación con el Estado. Como en la explicación de Cotler y acorde a una de las reivindicaciones más importantes de Carlos Franco, el interés no está puesto en los regímenes políticos (autoritarismo o democracias) sino en el «desarrollo» ciudadano de la sociedad en una larga trayectoria histórica. Pero, a diferencia de Cotler, en el relato de López la etapa bajo escrutinio es más acotada (solo el siglo XX) y tienen menos importancia las clases sociales como actores subrayando, más bien, a los movimientos sociales y a los partidos políticos en un marco estatal como aquellos que echan a andar el desarrollo de los derechos en el país. Finalmente, la posición de «dependencia» del Estado peruano en el contexto internacional ya no es una variable crucial del modelo explicativo. Como vemos, con López (1997) la política se ha hecho menos *vasta*.

Todos los importantes libros reseñados hasta aquí comparten, en distintos grados, varias de las preocupaciones teóricas de Franco (1998) que hemos denominado como la política *vasta*. Fundamentalmente, estos investigadores están interesados en entender y subrayar las continuidades «sociales» (consideradas como «no democráticas») más que en observar a la democracia como un régimen político-institucional. Los cambios de régimen —de autoritarismo hacia democracia o viceversa— no parecen estar en el centro de la atención. En estas lecturas, la dinámica política depende en gran medida de lo que ocurre en la base social del país, por lo cual las instituciones formales reciben menor importancia. De otro lado, con distintos acentos, son trabajos que privilegian una mirada histórica donde los individuos tienen poca injerencia en los destinos políticos. Finalmente, no son textos en los que se privilegie una perspectiva comparada que permita tener argumentos que vayan más allá del caso peruano. Así, los argumentos ganan en profundidad y detalle pero pierden en perímetro explicativo y el Perú termina siempre apareciendo como un caso particular. Lo importante para nuestra exposición es que en esta vertiente de investigación «lo político» está enraizado en múltiples esferas (sociales, internacionales, económicas, culturales, etcétera) lo que implica conocer muchas de esas raíces para poder responder a la pregunta de investigación. De ahí que sea una apuesta por una política *vasta*. Y este grado de detalle inevitablemente mina la posibilidad de producir argumentos generales. Pero, como recordamos de la exposición de Franco (1998), en alguna medida esto es justamente lo deseado: no hay una pretensión de teorizar más allá de los casos latinoamericanos.

A diferencia de los libros precedentes, Lynch (1992) y Grompone (1991) son una suerte de intermedio o bisagra entre la política «vasta» y la política «acotada». *La transición conservadora* de Nicolás Lynch (1992) se interesa por el cambio de régimen político a finales de los setenta. Lynch debate desde el caso peruano con las lecturas que han prevalecido en la academia internacional para entender las transiciones a la democracia. Para él, en consonancia con Franco, la ciencia política se ha vuelto una disciplina que estudia la democracia como interacción entre élites. De acuerdo con su análisis, dichos estudios dejan de lado la importancia de los actores sociales en la democratización de los países. Para probar su punto, Lynch observa el papel de tres movimientos sociales peruanos en el periodo 1975-1978: la federación de trabajadores de la industria metalúrgica de Lima, los movimientos de trabajadores siderúrgicos de Chimbote y la lucha urbana antidictatorial en el Cusco. Según el autor, estos movimientos habían sido impulsados por la primera fase del gobierno militar (1968-1975), pero en la segunda fase se autonomizaron y dieron lugar a «una sociedad civil popular y movilizad» (p. 42) que es, en definitiva, la que consigue que el país se democratice. A la postre, estas fuerzas que consiguieron la apertura del régimen quedaron al margen del poder con la vuelta de las elecciones, lo cual lleva a Lynch a caracterizar la transición como conservadora. Al igual que López (1997), el foco de atención está en los movimientos sociales; sin embargo Lynch no quiere explicar ya alguna forma de «desarrollo» (como buscaban los autores estudiados hasta este momento) sino un cambio de régimen, definido a la manera en que Franco criticaba en la ciencia política prevaleciente. Por esto está a medio camino entre la política *vasta* y la *acotada*: comparte con Franco el interés por desplazar la reflexión de las élites hacia los movimientos sociales, pero su investigación se inserta en el cuadro teórico y epistemológico de la «autonomía de la política» que Franco denunciaba. Así, en el libro de Lynch la política se ha enraizado (por su vinculación con las bases sociales) pero ella ya no es *vasta* en los términos de Franco pues utiliza como variable dependiente el cambio de régimen definido de manera *acotada*.

Algo similar puede ser referido para *El velero en el viento* de Romeo Grompone (1991) pues mantiene varios postulados que lo acercan al grupo anterior de trabajos pero, como en el caso de Lynch (1992), también representa un giro en varios aspectos⁶. El interés de Grompone (1991) recae sobre la crisis de representación. Para él, esta crisis ya estaba presente durante el mandato de Alan García (1985-1990) pues un partido vigoroso (y, por ampliación, el sistema de partidos) no debería caer bajo los designios de un líder carismático y todopoderoso si el partido o sistema

⁶ Romeo Grompone es uruguayo de nacimiento pero su producción intelectual se ha hecho en el Perú, básicamente desde DESCO y del IEP.

fuese sólido e institucionalizado. El advenimiento de esta crisis de representatividad proviene, según Grompone, de la forma en que los movimientos sociales fueron desmantelados debido a la creciente informalidad en el mundo del empleo; es también producto de nuevas formas de organización de una precaria sociedad civil que se reúne apenas para sobrevivir y, finalmente, debido a la crisis económica. Esta suma de precariedades sociales da lugar a una precariedad política donde todo tipo de compromiso democrático de largo plazo es inexistente⁷. Para Grompone, las soluciones a estos males pasarían por el nivel institucional, pues unas reformas que fortalezcan el sistema de partidos y que descentralicen el poder podrían atemperar estas precariedades sociales. En Grompone, entonces, observamos una mayor preocupación por el mundo de las instituciones liberal-democráticas, en contraste con los autores anteriormente reseñados, generalmente centrados de distintas maneras en lo «social» o «lo popular». El trabajo de Grompone es claramente menos *vasto* que los anteriores y nos permite transitar hacia los trabajos de una ciencia política *acotada* opuesta a la visión *vasta* de Franco.

MARTÍN TANAKA Y LA POLÍTICA «ACOTADA»

Tanaka (1998) es la orilla opuesta a Franco (1998) y quienes apuestan por estudios políticos *vastos*. *Los espejismos de la democracia* explica el colapso del sistema de partidos en el Perú desde una perspectiva comparada. Tanaka hace un llamado a que los estudios políticos peruanos se inserten en la ciencia política teórica vinculada a lo que Franco criticaba como el «nuevo modo» de pensar la democracia en América Latina:

Otra consecuencia de este descuido teórico es la dificultad para pensar el caso en perspectiva comparada. Al discutirse la experiencia peruana al margen de discusiones regionales como las vinculadas a temas como la transición y la consolidación de la democracia, o los procesos de ajuste estructural, no solo se peca de provincianismo. El problema principal es que se desarrollan hipótesis erróneas que podrían ser corregidas al contrastar la experiencia del Perú con la de otros casos similares (Tanaka, 1998, p. 23).

En el libro de Tanaka la pregunta de investigación se resuelve desde una arena política compuesta de actores e instituciones. La interacción entre estos determina el resultado final: el colapso del sistema de partidos en el Perú.

El original argumento de Tanaka (1998) es que los partidos que habían constituido el sistema de partidos de los años ochenta sabían moverse en la arena

⁷ Las reflexiones de Grompone publicadas en 1991 «dieron en el clavo» cuando en abril de 1992 Alberto Fujimori dio su famoso autogolpe y «disolvió» la breve democracia peruana.

«electoral-movimientista» (vale decir, entendían la dinámica de las elecciones y la de las movilizaciones sociales) pero ignoraban los tejes y manejes de una nueva y crucial esfera de la política: la arena de la opinión pública (que denomina «electoral-mediática»). Quien sí entendió la mecánica de esta arena fue Alberto Fujimori. Luego, no es un misterio que fuera este *outsider* quien le ganase la pulseada a los partidos tradicionales en la elección de 1990 y al resto de poderes del Estado en el momento del autogolpe de abril de 1992⁸.

Más allá del argumento empírico del libro de Tanaka, importan aquí las premisas teóricas y epistemológicas del trabajo. Tanaka asume una ciencia política incrustada en el legado de la discusión sobre las transiciones y la consolidación de la democracia, y propone una investigación politológica separada del resto de disciplinas de las humanidades y las ciencias sociales. Tanaka reivindica, como saben bien sus alumnos, la autonomía de la política y ha incluso afirmado que «casi toda la historia política del país está por escribirse desde un punto de vista politológico» (Tanaka, 2005a, p. 228). De otro lado, su estudio asume que los actores políticos están interesados en el poder y en su supervivencia, por lo cual «en términos teóricos, encontré en el enfoque de la elección racional elementos sugerentes para pensar esta problemática» (Tanaka, 1998, p. 34). Así, en casi todos los planos que uno observe el estudio de Martín Tanaka sobre el colapso de los partidos políticos, éste se encuentra en las antípodas del de Franco (1998) o la política *vasta*.

Otro trabajo que se enmarca en esta forma «acotada» de ver la política es la tesis doctoral de Cynthia Sanborn (1991) para la universidad de Harvard, *The democratic left and the persistence of populism: Peru 1975-1990*, la cual retoma también varias de las premisas de esta ciencia política «autónoma»⁹. Sanborn se pregunta por las posibilidades de crear un orden político social-demócrata en el Perú y, en términos más generales, por las oportunidades y limitaciones de la «consolidación de la democracia». Está interesada en las estrategias y alianzas que los actores políticos podrían adoptar para conseguir un régimen de tendencia social demócrata. Sin embargo, tras una exhaustiva investigación de los actores y sus estrategias en la coyuntura bajo

⁸ El argumento es desde luego más complejo de lo que podemos explicar aquí. Agregaremos que para Tanaka este manejo eficaz de la esfera mediática fue posible porque Fujimori consiguió resolver los principales problemas de gobernabilidad que sacudían al país. Esta parte del argumento es ilustrada con comparaciones a varios casos latinoamericanos, en especial, el intento de golpe de Estado de Serrano en Guatemala y el fracaso de Collor de Mello en Brasil. Estos fracasos daban más fuerza a una de sus premisas empíricas al comenzar su estudio: ¿por qué solamente en el Perú se cayó el sistema de partidos? Desde luego, hoy esta pregunta debería ser reformulada. Para un recuento de este libro y una evaluación de aquella tesis, ver el capítulo de Martín Tanaka en este volumen.

⁹ Sanborn es estadounidense de nacimiento pero buena parte de su producción intelectual se ha hecho en el Perú, básicamente desde la Universidad del Pacífico.

estudio, Sanborn concluye que las barreras estructurales para una democratización en el país siguen presentes y que éstas han llevado al país a caer en un viejo y conocido mal: el populismo. Este texto, como el de Tanaka, está claramente instalado en la literatura sobre las transiciones y la consolidación (de hecho, dos de los miembros del comité evaluador fueron connotados «transitólogos»: Terry Lynn Karl y Philippe C. Schmitter). Asimismo, aunque los factores históricos juegan un papel importante en la conclusión de la tesis, no son estos los que reciben la atención principal a lo largo del trabajo. Además, a diferencia de lo reclamado por Franco (1998), Sanborn construye su marco teórico desde la experiencia europea (la conceptualización de «social democracia», por ejemplo, se hace con Przeworski & Sprague 1986 y Esping-Andersen, 1990). Y aunque Sanborn, al igual que Tanaka, menciona la importancia del desarrollo social para la fortaleza del régimen democrático, aquella variable no es parte sustancial de la argumentación. En resumen, la investigación de Sanborn forma parte de la ciencia política donde la esfera política reduce sus vínculos con el desarrollo social o «el desarrollo» a secas, siendo un ejemplo adicional de la política acotada¹⁰.

En una vena más centrada en las instituciones, Pease (1999) también se acerca a esta mirada donde la política se mantiene en una esfera acotada sin ser permanentemente remitida al mundo social, económico o histórico. El trabajo de Pease se centra en las instituciones formales (el sistema electoral) para entender los problemas de representación en el Perú. La tesis principal es que los problemas en la conformación de un sistema de partidos podrían ser revertidos desde la ingeniería institucional. Empíricamente, el trabajo realiza una comparación entre los tres congresos elegidos previamente al autogolpe de 1992 y los dos posteriores¹¹.

En los años noventa, Fernando Tuesta compiló dos libros valiosos. Tuesta (1996a) recogió una serie de capítulos que vinculaban el caso peruano de los noventa con distintos temas de la ciencia política contemporánea. Ahí, Panfichi y Sanborn (1996) trataron la cuestión del populismo, Cynthia McClintock (1996) observó el gobierno fujimorista desde la categoría de «democracia delegativa», Charles Kenney (1996) analizó las difíciles relaciones entre Legislativo y Ejecutivo, y el propio Tuesta (1996b)

¹⁰ Hay que recordar que es una real pena que esta importante tesis doctoral con excelente trabajo de fuentes primarias (por ejemplo, decenas de entrevistas con constituyentes de 1978 y políticos de los ochenta) siga sin ser publicada en español.

¹¹ En la década de los setenta, Henry Pease (1977, 1979) había publicado dos libros que, más por intuición que por elección teórica, podrían ser mencionados en este acápite. En ambos realizaba un detallado análisis de la «escena política», centrado en los actores políticos en coyunturas muy determinadas. En una época donde se discutía en términos muy «macro» y en que se intentaba asignarle un carácter de clase a cada régimen político o actor político, esta intuición de cambiar el foco de atención de las clases a los actores políticos resultaba importante y hasta, diríamos, pionero.

observó las modificaciones al sistema electoral operadas por aquellos años. Tres años después, el mismo editor publicó un volumen (Tuesta, 1999a) donde esta vez varios de los mismos colaboradores compararon el caso peruano con otros países de la región. Así, Tuesta (1999b) observó el sistema electoral peruano a la luz de los de los países andinos, Tanaka (1999) analizó la cuestión de la «consolidación de la democracia» en perspectiva comparada, Durand (1999) la relación de los empresarios con el régimen de Fujimori y Stokes (1999) el impacto político de las medidas de ajuste económico. Además, estos dos volúmenes realizaron el loable esfuerzo de vincular a académicos afincados en universidades del norte con académicos en el Perú¹².

Como vemos, tanto en el trabajo de Pease como en los que compiló Fernando Tuesta nos encontramos nuevamente ante un tipo de estudio que privilegia el análisis de la política desde un marco temporal acotado, donde las preguntas de investigación se responden desde la forma en que interactúan los actores políticos con las instituciones políticas, que se enmarca en las discusiones vinculadas a la «consolidación» de la democracia y que está guiada por un tipo determinado de teoría.

Para terminar este apartado quisiéramos subrayar algunos puntos aquí mencionados. En primer lugar, la política entendida de manera «vasta» y la entendida de manera «acotada» son dos perspectivas igualmente válidas y legítimas que pueden dar lugar a investigaciones de muy buena calidad como todas las reseñadas aquí. Pero —y este es el segundo punto—, hay que asumir con claridad y franqueza que ellas llevan de suyo contrastes importantes y que el investigador debería asumir que la elección de una u otra forma de aproximación contiene ventajas y desventajas. La opción por una política «vasta» implica producir, siguiendo a Coppedge (1999), explicaciones «gruesas» a través de variables «gruesas». El trabajo de Franco quizás sea paradigmático en este sentido: la democracia en América Latina debe explicarse desde una serie de factores que involucran la historia, la sociedad, la economía, la escena internacional y el «desarrollo» en general. Si bien una aproximación de este tipo a la democracia (o a cualquier otra problemática o variable) puede ser muy rica por el carácter multidimensional de su definición, las posibilidades de generalización son débiles, la comparación se ve limitada a pocos casos (o uno solo) y la variable «democracia» (en este caso) resulta difícil de operacionalizar con vistas a una investigación empírica. En dos palabras: es una opción teórica a la que le cuesta bajar al llano. En términos metodológicos, las teorías «gruesas» adolecen de dos problemas principales: implican muchas variables para explicar pocos casos («explican poco con mucho») y, en segundo lugar, resulta difícil plantear hipótesis contrafácticas (Coppedge, 1999).

¹² El libro que el lector tiene entre las manos trata de repetir en alguna medida aquel esfuerzo. Un esfuerzo previo con el mismo objetivo y que debe ser mencionado es Lowenthal (1975) y Lowenthal & McClintock (1983). Este volumen fue publicado en español por el IEP (Lowenthal & McClintock, 1989).

Entonces, el tipo de variables así como el número de variables implicadas en las explicaciones «vastas» que aquí hemos revisado comparten estas características propias de las explicaciones con variables «gruesas» de Coppedge.

La explicación «acotada» de la política, por su parte, tiene una mayor capacidad de generalización dado que al ser más escueta (circunscrita al análisis de actores, estrategias e instituciones) es más flexible para la medición y comparación. Sin embargo, los conceptos «delgados» (seguimos con Coppedge, 1999) padecen de reduccionismo. Como es evidente, la política es demasiado compleja para pretender reducirla a una o dos dimensiones y, por lo tanto, bajo este esquema, afirman sus detractores, solo se consigue una mirada parcial de los fenómenos políticos. Los textos «acotados» que hemos exhibido en esta sección se aproximan a este extremo teórico y metodológico con sus virtudes y defectos.

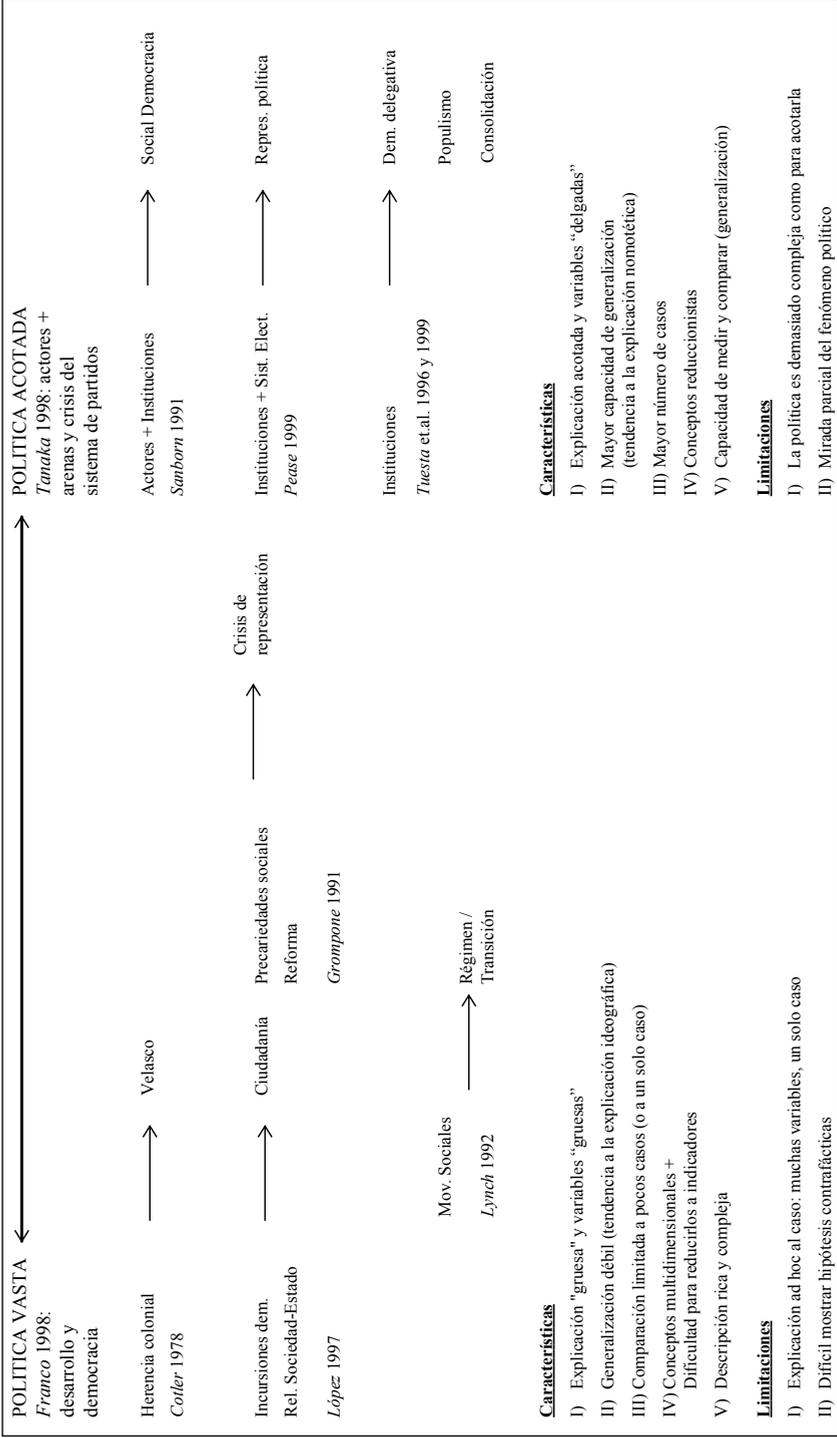
Entonces, una y otra forma de acercarse a los fenómenos políticos poseen ventajas y desventajas y, en definitiva, en muchos textos encontramos una diferencia en el énfasis, pues todos quienes trabajan desde un marco «acotado» aceptan la importancia de las variables históricas, sociales o económicas (vale decir de los elementos que hacen de la política algo «vasto») y quienes trabajan desde un marco vasto son concientes que sus explicaciones también son parciales por las razones ya mencionadas¹³. Vale decir, lo repetimos, en la mayoría de casos las diferencias no son irreconciliables sino, más bien, están atravesadas por una cuestión de énfasis en algunas dimensiones en lugar de otras.

En el cuadro 1 resumimos el continuo que va de la política «vasta» a la política «acotada» ubicando los textos reseñados a partir de cuán «delgadas» o «gruesas» son las variables utilizadas al construir su argumentación principal. Ambos extremos son una suerte de tipos ideales de la forma de concebir el fenómeno político. Con ello no se pretende encasillar a los autores mencionados en equipos sino —como mencionamos al inicio— intentar un primer mapa de la producción politológica en el Perú contemporáneo y así intentar tender los puentes para el diálogo de dos formas diferentes de aproximarse al estudio de la política que tienen mucho que aprender una de la otra¹⁴.

¹³ Esta tensión entre ambas formas de observar la política y las restricciones que cada una conlleva son casi consustanciales a las ciencias sociales. A fines del siglo XIX en el debate germano sobre las ciencias humanas y las ciencias naturales se distinguía entre ciencias humanas que serían «particularizantes» y las ciencias naturales que serían «generalizantes» (distinción que Max Weber vino a rechazar); y en la ciencia política contemporánea la dualidad más reiterada para aludir a estas dos formas de observar los fenómenos políticos ha sido la de «splitters» y «lumpers» (ver Collier & Collier, 1991, pp. 13-14). Una distinción aún más útil para esta problemática es la popperiana «clouds» and «clocks» que Almond y Genco (1977) trajeron a la ciencia política ya no como «oposición» sino como «continuo» (alternativa que hemos utilizado a lo largo de esta revisión de la literatura).

¹⁴ Un problema que podría percibirse en el Perú es que, a diferencia de otros países latinoamericanos donde la investigación en un continuo similar parece ser empujada por fuerzas centrípetas, en el Perú la tendencia es centrífuga. Los intelectuales suelen «cerrar filas» con una u otra posibilidad.

Cuadro 1. La política «vasta» y la política «acotada». Un continuo del análisis político a partir de variables «gruesas» y «delgadas»:



Durante los años 2000, la ciencia política ha obtenido un vigor nuevo. Tal como Panfichi & Alvarado (2009) sugieren persuasivamente, esto no es sorprendente pues es en democracia cuando las instituciones juegan un papel central en la vida política al dar forma al comportamiento de los actores; en tiempos autoritarios, en cambio, la imprevisible arbitrariedad de los gobernantes convierte a las instituciones en algo bastante menos atractivo de estudiar. La apertura política posterior a Fujimori ha dado lugar a una serie de trabajos realizados por una nueva generación de politólogos (muchos de los cuales colaboran en este volumen) que han utilizado las reformas democratizadoras ya sea como elementos a explicar o como variables explicativas. Creemos importante subrayar esto pues, de alguna manera, explica una diferencia contemporánea entre lo que hemos denominado como la política «vasta» y la política «acotada». Para la primera, en la medida en que la democracia está vinculada a muchas esferas de la vida social y especialmente a la económica, el cambio de régimen el año 2000 no es crucial, pues lo realmente importante es la persistencia del modelo económico neoliberal. Si la democracia debe estar conceptualmente unida al «desarrollo» es normal que el cambio de régimen del año 2000 sea visto como un cambio superficial y, acaso, menor¹⁵. En cambio, en una mirada que privilegia al régimen político como esfera primordial para la ciencia política, este cambio sí resulta trascendente.

En tal medida, una nueva generación de politólogos ha venido trabajando en los años 2000 desde varias de las reformas democratizadoras posteriores al autoritarismo de Alberto Fujimori. Aunque no podemos detallar las problemáticas en juego ni los argumentos, vale la pena mencionar por ejemplo, algunos trabajos que vinculan las reformas descentralizadoras a los partidos políticos (por ejemplo Meléndez, 2004; Vergara, 2009). Sobre los partidos políticos y la democracia son importantes Tanaka (2005), Corvetto (2009) y Valladares (2008). En cuanto a las modificaciones al diseño institucional de los gobiernos locales es imprescindible Muñoz (2005). Referido al comportamiento electoral y la democracia, ver Sulmont (2008), Carrión & Zárate (2006, 2008) y Vergara (2007). Sobre la conducta de las élites y los regímenes políticos, Dargent (2009a). También debemos destacar que muchos de estos investigadores no juegan únicamente el «campeonato local», por el contrario, también publican fuera del Perú: Por ejemplo: Aragón (2010); Arce (2005, 2007); Dargent (2009b, 2011); Carrión (2006); Tanaka (2005b, 2008a, 2008b); Meléndez (2006); Vergara (2006) y Paredes (en coautoría con Rosemary Thorp, 2010).

En este apartado hemos querido hacer una revisión (incompleta como todas) de las publicaciones de ciencia política más importantes en el Perú de los últimos años. Y hemos querido mostrar que ésta se ha producido desde dos formas de entender los estudios políticos que hemos agrupado desde dos libros fundamentales: Franco (1998) y Tanaka (1998). El grupo de trabajos recopilados en este libro tiene un énfasis más

¹⁵ Esto es perceptible, por ejemplo, en Adrianzén (2009) o Lynch (2009).

cercano a la política *acotada*. Vale decir, se mueve en el mundo del régimen político, de las relaciones que los actores políticos tienen con las instituciones, el mundo de una ciencia política como disciplina particular. Con grados y matices, todos los colaboradores del presente volumen juegan en la cancha del régimen político «autónomo». Sin embargo, debemos notar que esto no implica una ciencia política desvinculada ni de la sociedad, ni del desarrollo y, menos aún una opción que se cierra a enfoques diferentes para entender los fenómenos políticos. Por el contrario, hay una preocupación por el desarrollo (véase el capítulo de Perla), por los nuevos actores sociales (véanse los capítulos de Paredes y Arce), por la cultura política (véanse los artículos en dicha sección) y una preocupación por construir una ciencia política pluralista en la que distintas perspectivas teóricas florezcan en la academia nacional (véase el capítulo de Muñoz y el de Vergara). En resumen, aunque el volumen se encuentra vinculado en una tradición particular de la política comparada, no la adopta acríticamente ni clausura las avenidas de un diálogo con la otra orilla del continuo.

Alguna vez le preguntaron a Picasso qué opinaba de las computadoras y respondió que las encontraba inútiles pues solo sabían dar respuestas. Sin llegar a dicho extremo, en política comparada las respuestas también suelen ser menos relevantes que la capacidad de construir preguntas interesantes. Las respuestas (con las teorías movilizadas y los métodos utilizados para dar con ellas) son secundarias frente a lo principal: construir una intriga teórica que sea empíricamente relevante y pasible de ser resuelta. En este libro, el compromiso fundamental de todos los participantes no es con una escuela teórica, con un método particular, con alguna ideología ni, mucho menos, con alguna nostálgica revolución. El compromiso, en realidad, es con dos cosas distintas pero inseparables: la curiosidad científica y el Perú.

Consideramos que la labor del politólogo es, ante todo, desarrollar la curiosidad, olfatear enigmas por resolver y, a partir de ellos, buscar explicaciones. La teoría y la metodología están al servicio de preguntas relevantes. La teoría permite abandonar el provincianismo y el fetiche de la «excepcionalidad peruana» (porque acaso algunas de las esferas de la política peruana sean excepcionales, pero lo importante es que tal diagnóstico provenga de comparaciones relevantes y sistemáticas, no de la ideología sin más). La teoría permite construir comparaciones concretas y relevantes. La metodología parsimoniosa permite buscar la evidencia empírica (cuantitativa o cualitativa) que demuestre los argumentos elaborados. A través de la teoría escogemos las preguntas que nos apasionan y con la metodología las resolvemos procurando ser imparciales. Pasión para preguntar e imparcialidad para responder (aunque la imparcialidad y la objetividad sean difíciles de conseguir y, acaso imposibles de alcanzar en forma total, no podemos caer en el extremo opuesto de renunciar a ellas). Lo trascendente es producir un conocimiento que pueda ser corroborado o replicado, y continuar así la producción académica a partir de él.

Codo a codo con el compromiso profesional habita un compromiso mayor: el compromiso con el país. Las preguntas que inspiran la inquietud politológica no flotan en el vacío, sino que interpelan directamente nuestra preocupación por comprender los procesos políticos peruanos. Todos los autores recopilados en este libro estudiaron, estudian o trabajan en universidades extranjeras, por lo cual se mueven en los niveles internacionales de la producción politológica. Esto los obliga a desenvolverse con criterios más universales e ir en busca de generalizaciones de mayor o menor alcance. Sin embargo, es importante resaltar que todos ellos sin excepción siguen investigando el Perú, viajando al país (y por el país), intentando entenderlo a través de las comparaciones que realizan con otros países pues —parafraseando el dictamen de Tocqueville sobre Francia— nadie podrá entender el Perú si nunca fue a mirar fuera del Perú. Además, este es un libro en el cual cada capítulo transluce la preocupación por la democracia en el país, por las circunstancias que favorecerían el sostenimiento del régimen democrático en el Perú. Cuando Jorge Valladares observa la fragilidad de la cohesión de las bancadas parlamentarias, cuando Cecilia Perla se pregunta por la presencia del Estado en provincias con fuerte inversión minera, cuando Martín Tanaka regresa a la debilidad de nuestro sistema de partidos o cuando Moisés Arce se pregunta por las causas de las protestas sociales, todos se preguntan de manera implícita lo que el excelente capítulo de Carlos Torres plantea explícitamente: ¿cuáles son los determinantes del apoyo a la democracia? y ¿cómo garantizar su vigencia y fortalecimiento?

Este compromiso con el país posee una segunda esfera que se materializa en este libro. Es la forma como creíamos poder colaborar con el avance institucional de la disciplina: un libro que pueda servir como herramienta en los cursos de política comparada en las facultades peruanas de ciencia política. Porque este es un libro que está dedicado sin un ápice de demagogia a todos aquellos que tienen la suerte —y la responsabilidad— de hacer aquello que ninguno de nosotros pudo: estudiar un pregrado en ciencia política en el Perú. Todos los colaboradores de este libro somos «tardo-politólogos» o «politólogos por especialización» pues provenimos de la sociología, el derecho o la economía. Somos, voluntariamente o no, producto de la interdisciplinariedad de nuestras biografías académicas. Quizás ello explique la variedad de temas abordados en este libro y también explique nuestra conciencia de que la mirada politológica a los fenómenos sociales es irremediabilmente parcial pero imprescindible a la vez.

El primer agradecimiento es para los colaboradores del volumen. Cada uno de ellos llevó a cabo la tarea con la mejor voluntad y el ánimo de colaborar con la naciente academia politológica en nuestro país. Todos fuimos presas de un entusiasmo generoso. Los colaboradores soportaron con amabilidad a los entrometidos editores que enviaban correos electrónicos una y otra vez solicitando correcciones o nuevas versiones de sus capítulos cuando seguramente estaban en medio de diferen-

tes labores profesionales o doctorales. Agradecemos al IEP donde tuvimos en 2008 una primera discusión sobre este proyecto. También debemos agradecer a la especialidad de ciencia política en la facultad de ciencias sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Aldo Panfichi (jefe del Departamento de Ciencias Sociales) y a los sucesivos coordinadores de la especialidad en los últimos años: Rolando Ames, Eduardo Dargent y Martín Tanaka (actual coordinador) quienes apoyaron decididamente la publicación del libro cuando los editores del volumen estaban a miles de kilómetros de distancia. Las gracias a Paulo Drinot quien sugirió, con innegable sabor a historiador, el título del libro y quien, además, tomó la foto de los editores en el Maracaná. También queremos agradecer a Jorge Morel, Carlos León, Mauricio Zavaleta, Eduardo Dargent y Paula Muñoz que ayudaron de distintas maneras con la introducción de este libro. Gracias también al fondo editorial de la PUCP y en especial a Patricia Arévalo que confió en el proyecto.

Alberto Vergara le agradece especialmente a la Fundación Trudeau por permitirle dedicar el tiempo necesario a este libro. Carlos Meléndez agradece al Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame (Indiana, Estados Unidos) por el apoyo recibido a través de becas suplementarias y subvenciones para investigar. Asimismo a Alberto Vergara por haberle «bancado» muchas veces las tareas de coedición de este texto.

REFERENCIAS

- Almond, Gabriel & Stephen Genco (1977). Clouds, Clocks and the study of politics. *World Politics* 29 (4), pp. 489-522.
- Adrianzén, Alberto (2009). La transición inconclusa. De la década autoritaria al nacimiento del pueblo. Lima: Otra Mirada.
- Aragón, Jorge *et al.* (2010). The Uneven Reach of Decentralization: A Case Study among Indigenous Peoples in the Bolivian Amazon. *International Political Science Review* 31 (2), pp. 229-243
- Arce, Moisés (2005). *Market Reform in Society: Post-crisis Politics and Economic Change in Authoritarian Peru*. University Park: Penn State University Press.
- Arce, Moisés & Paul T. Bellinger (2007). Low-Intensity Democracy Revisited: The Effects of Economic Liberalization on Political Activity in Latin America. *World Politics* 60 (1), pp. 97-121.
- Carrión, Julio (2006). Public Opinion, Market Reforms, and Democracy in Fujimori's Peru. Julio Carrión (editor), *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*. University Park: Penn State University Press.

- Carrión, Julio & Patricia Zárate (2006). *La cultura política de la democracia en el Perú: 2006*. Lima: Vanderbilt University-IEP.
- Carrión, Julio & Patricia Zárate (2008). *Cultura política de la democracia en el Perú, 2008: El impacto de la gobernabilidad*. Lima: Vanderbilt University-IEP.
- Coppedge, Michael (1999). Thickening Thin Concepts and Theories: Combining Large N and Small N in Comparative Politics. *Comparative Politics* 31 (4), pp. 465-476.
- Corvetto, Piero (2009). ¿Aliados o rivales? Relación entre el gobierno y el partido. Análisis del caso de la primera mitad del mandato constitucional del presidente Alejandro Toledo Manrique. En Aldo Panfichi (coordinador), *La ciencia política en el Perú de hoy*. Lima: Centro de Investigaciones Sociológicas, Económicas, Políticas y Antropológicas Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Collier, David (1979). *The new Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Collier, David & Ruth Collier (1991 [2002]). *Shaping the political arena. Critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Cotler, Julio (1978a [2006]). *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: IEP.
- Cotler, Julio (1978b). A structural-historical approach to the breakdown of democratic institutions: Peru. En Linz & Stepan (editores), *The breakdown of democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Cotler, Julio (1979). State and Regime: Comparative Notes on the Southern Cone and the «Enclave» Societies. En David Collier (editor), *The new Authoritarianism in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Cotler, Julio (1986). Military intervention and Transfer of Power to Civilians in Peru. En O'Donnell, Schmitter & Whitehead (editor), *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Dargent, Eduardo (2011). Agents or actors? Assessing the autonomy of economic technocrats in Colombia and Perú. *Comparative Politics*, de próxima publicación.
- Dargent, Eduardo (2009a). *Demócratas precarios. Elites y debilidad democrática en el Perú y América Latina*. Lima: IEP.
- Dargent, Eduardo (2009b). Determinants of Judicial Independence: Lessons from Three 'Cases' of Constitutional Courts in Peru (1982–2007). *Journal of Latin American Studies* 41, pp. 251-278.
- Durand, Francisco (1999). La democracia, los empresarios y Fujimori. En Fernando Tuesta (editor), *El juego político: Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 165-199.

- Esping Andersen, Gosta (1990). *The three worlds of welfare capitalism*. Princeton: Princeton University Press.
- Franco, Carlos (1998). *Acerca del modo de pensar la democracia en América Latina*. Lima: Fundación Friedrich Ebert-Stiftung.
- Grompone, Romeo (1991). *El velero en el viento: política y sociedad en Lima*. Lima: IEP.
- Kenney, Charles (1996). ¿Por qué el autogolpe? Fujimori y el Congreso, 1990-1992. En Fernando Tuesta (editor), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 75-104.
- Linz, Juan & Alfred Stepan (1978). *The breakdown of democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- López, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios: concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: IDS.
- Lowenthal, Abraham (editor) (1975). *The Peruvian experiment: continuity and change under military rule*. Princeton: Princeton University Press.
- Lowenthal, Abraham & Cynthia McClintock (editores) (1983). *The Peruvian experiment reconsidered*. Princeton: Princeton University Press.
- Lowenthal, Abraham & Cynthia McClintock (editores) (1989). *El gobierno militar: una experiencia peruana: 1968-1980*. Lima: IEP.
- Lynch, Nicolás (1992). *La transición conservadora: movimiento social y democracia en el Perú, 1975-1978*. Lima: El Zorro de Abajo.
- Lynch, Nicolás (2009). *El argumento democrático sobre América Latina. La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- McClintock, Cynthia (1996). La voluntad política presidencial y la ruptura constitucional de 1992 en el Perú. En Fernando Tuesta (editor), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 53-74.
- Meléndez, Carlos (2004). ¿Una descentralización sin partidos?: El primer año de gestión del APRA en el gobierno regional de San Martín. *Documento de Trabajo 138*. Lima: IEP.
- Meléndez, Carlos (2006). Partidos y *outsiders*. El proceso electoral peruano de 2006. *Desafíos 14*, pp. 40-68.
- Muñoz, Paula (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: Servicios Educativos Rurales.
- Neira, Hugo (1987). “Violencia y anomia: reflexiones para comprender”. *Socialismo y Participación 37*, pp. 1-13.
- Neira, Hugo (1996). *Hacia la tercera mitad. Perú XVI-XX: ensayos de relectura herética*. Lima: Seminario interdisciplinario de estudios andinos, SIDEA.

- O'Donnell, Guillermo & Philippe C. Schmitter (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Schmitter & Whitehead (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1996). Illusions about consolidation. *Journal of Democracy* 7, pp. 34-51.
- Panfichi, Aldo & Cynthia Sanborn (1996). Fujimori y las raíces del neopopulismo. En Fernando Tuesta (editor), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, 29-52.
- Panfichi, Aldo & Mariana, Alvarado (2009). El régimen político y el desarrollo de la ciencia política en el Perú (1964-2008). En Aldo Panfichi (coordinador), *La ciencia política en el Perú de hoy*. Lima: CISEPA.
- Paredes, Maritza & Rosemary Thorp (2010). *Ethnicity and the Persistence of Inequality: The Case of Peru*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Pease, Henry (1977). *El ocaso del poder oligárquico: lucha política en la escena oficial 1968-1975*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-DESCO.
- Pease, Henry (1979). *Los caminos del poder: tres años de crisis en la escena política*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo-DESCO.
- Pease, Henry (1999). *Electores, partidos y representantes: sistema electoral, sistema de partidos y sistema de gobierno en el Perú*. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Portocarrero, Gonzalo (1983). *De Bustamante a Odría El fracaso del frente democrático nacional 1945-1950*. Lima: Mosca Azul Editores.
- Portocarrero, Gonzalo & Patricia Oliart (1989). *El Perú desde la escuela*. Lima: Instituto de Apoyo Agrario.
- Przeworski, Adam & John Sprague (1986). *Paper stones. A history of electoral socialism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rénique, José Luis (2004). *La batalla por Puno. Conflicto Agrario y Nación en los Andes Peruanos*. Lima: IEP, SUR y CEPES.
- Sanborn, Cynthia (1991). *The democratic left and the persistence of populism in Peru*. Cambridge: Harvard University Press.
- Sulmont, David (2008). Líneas de frontera y comportamiento electoral en el Perú. Diferencias sociales y tendencias del voto en las elecciones presidenciales peruanas: 1980-2006. En Orlando Plaza (editor), *Cambios sociales en el Perú 1968-2008*. Lima: CISEPA, pp. 123-155.
- Tanaka, Martín (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partido en el Perú*. Lima: IEP.

- Tanaka, Martín (1999). Consolidación democrática y competencia política en América Latina: lecciones desde la experiencia peruana. En Fernando Tuesta (editor), *El juego político: Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 43-63.
- Tanaka, Martín (2005a). Los estudios políticos en Perú: ausencias, desconexión de la realidad y la necesidad de la ciencia política como disciplina. *Revista de Ciencia Política* 25 (1), pp. 222-231.
- Tanaka, Martín (2005b). *Democracia sin Partidos. Perú 2000-2005*. Lima: IEP.
- Tanaka, Martín (2005c). Peru 1980-2000: Chronicle of a Death Foretold? Determinism, Political Decisions and Open Outcomes. En Frances Hagopian & Scott Mainwaring (editores), *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 261-288.
- Tanaka, Martín (2008a). De la crisis al derrumbe de los sistemas de partidos, y los dilemas de la representación democrática: Perú y Venezuela. En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano & Eduardo Pizarro (editores), *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Bogotá: Norma, pp. 89-131.
- Tanaka, Martín (2008b). The Left in Peru: Plenty of Wagons and No Locomotion. En Jorge Castañeda & Marco Morales (editores), *Leftovers. Tales of the Latin American Left*. Nueva York: Routledge, 2008.
- Tuesta, Fernando (1996a). *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Tuesta, Fernando (1996b). El impacto del sistema electoral sobre el sistema político peruano. En Fernando Tuesta (editor), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 129-168.
- Tuesta, Fernando (1999a). *El juego político: Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Tuesta, Fernando (1999b). Reglas de juego de la competencia política: el Perú y la Región Andina. En Fernando Tuesta (editor), *El juego político: Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 21-41.
- Valladares, Jorge (2008). Efectos de la ley sobre el sistema de partidos. En *Cinco años de la Ley de Partidos: ¿Qué cambió y qué falta cambiar?* Lima: Transparencia, pp. 67-83.
- Vergara, Alberto (2006). Europa: reflexiones en torno a lo postnacional, lo nacional y el Estado-Nación. *Cuadernos Europeos de Deusto* 34, pp. 149-166.
- Vergara, Alberto (2007). *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.
- Vergara, Alberto (2009). *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Lima: IDEA.

I. TEORÍA Y MÉTODOS

¿DE QUÉ HABLAMOS CUANDO HABLAMOS DE POLÍTICA COMPARADA? TEORÍA Y MÉTODOS EN LA POLÍTICA COMPARADA

Paula Muñoz

INTRODUCCIÓN

¿Por qué algunos países son democráticos y otros no? ¿Qué hace posible el desarrollo económico? ¿Cuál es la relación entre desarrollo económico y régimen político? ¿Cuáles son las causas de las revoluciones? ¿Cómo se originan los partidos políticos de alcance nacional? ¿El Estado se construyó de la misma forma en occidente y en los países en desarrollo? ¿Por qué cierto tipo de autoritarismos son más duraderos que otros? ¿Por qué se originan los conflictos sociales? ¿Existe una relación entre creencias religiosas y régimen político? ¿Por qué surgió un Estado de bienestar más generoso en ciertos países y no en otros? ¿Cuáles son los determinantes políticos de la ola de reformas de libre mercado que experimentaron los países en desarrollo desde mediados de los años ochenta? ¿Cuáles son las consecuencias políticas de las crisis económicas? ¿Qué explica el surgimiento de cortes independientes del poder político en ciertos países y no en otros? ¿Es cierto que algunas reglas institucionales favorecen la multiplicación de conflictos étnicos? Estas preguntas constituyen solo una pequeña muestra del tipo de interrogantes «grandes» que los comparatistas se hacen regularmente.

La política comparada es un campo de especialización en crecimiento dentro de la ciencia política. A diferencia de la subespecialidad de relaciones internacionales, que estudia las relaciones *entre* los Estados, la política comparada busca teorizar sobre procesos políticos *al interior* de los Estados. Ella concentra su atención en los propios Estados como unidades de análisis, en las organizaciones e instituciones políticas, las unidades territoriales subnacionales o individuos en general. De otro lado, la política comparada se diferencia de la teoría o filosofía política pues se concentra principalmente en el estudio de fenómenos políticos empíricos (la política realmente existente) y no tanto en sus implicancias normativas¹. Por ello, las aproximaciones teóricas en

¹ Obviamente, esta afirmación es simplista y generaría una discusión interminable. Ver por ejemplo Strauss (1989). No obstante, esta simplificación es útil para los fines de este artículo.

política comparada buscan dar explicaciones sobre causalidad, ya sea sobre factores o mecanismos causales. La política comparada se diferencia también de los estudios centrados exclusivamente en la política nacional (por ejemplo, la famosa especialidad de «American Politics» o su equivalente, la política peruana). Mientras que el estudio de la política de un país busca comprender de la complejidad y particularidad del caso, la política comparada intenta identificar patrones políticos lo más generales posibles —responder a preguntas grandes como las mencionadas arriba. Así, mientras que en la política de un país el caso es central y define la pregunta de interés, en la política comparada el interés principal es el de generar teoría y los casos suelen ser secundarios. Por supuesto, estas subespecialidades están estrechamente relacionadas y los límites entre ellas son a veces borrosos.

Lo mismo sucede con las fronteras entre la ciencia política y otras ciencias sociales y humanas como la sociología, la economía, la historia y la psicología. El estudio de la política es tan antiguo como Aristóteles o Tucídides, pero emerge como una especialidad universitaria recién a finales del siglo XIX en los Estados Unidos. Durante esta etapa inicial, los fundadores de la especialidad definieron su identidad en contraposición a la historia, la disciplina más estrechamente relacionada con el estudio de la política por entonces en ese país (Munk, 2007). Definieron su identidad en términos de su especialización: la ciencia política se encargaría del estudio de la política contemporánea y, más específicamente, del gobierno y las instituciones formales asociadas con el mismo. Más adelante, durante el auge de los estudios sobre comportamiento (entre las décadas de 1920 y 1960), la ciencia política fue muy influenciada por escuelas de pensamiento sociológico, abriéndose al estudio del sistema político en su conjunto, las relaciones entre Estado y sociedad y el comportamiento político; desde los años 1990, la ciencia política ha importado también métodos e ideas provenientes de la economía (Munk, 2007). Actualmente, es notable también la influencia de la psicología en el estudio de percepciones y opinión pública, el uso extensivo de experimentos, pero también como fuente de inspiración para la renovación teórica.

En otras palabras, hoy la política comparada está caracterizada por una pluralidad de enfoques teóricos y metodológicos que se nutren de diversas especialidades. Lo que todos tienen en común es un interés por responder interrogantes que ponen en el centro lo político. Más allá de asuntos de poder y conocimiento que merecen un estudio *ad hoc*, esta porosidad de las fronteras se produce a menudo porque los procesos políticos contienen aspectos sociales, culturales, históricos y económicos (O'Donnell, 2007, p. 301). El campo de estudio de la política comparada es por ello muy vasto y complejo. Es el tema, la pregunta de interés, la que a veces demanda una apertura a la mayor cantidad posible de enfoques y herramientas por parte del investigador.

Este texto pretende ser una introducción al estudio de la política comparada. En primer lugar, presentaré brevemente algunos pasos elementales que los comparatistas siguen en el proceso de investigación. En segundo lugar, discutiré la diferencia y relación entre el uso de aproximaciones teóricas y métodos en política comparada. Para ilustrar esta discusión utilizaré como ejemplo un productivo campo de estudio en política comparada: los estudios sobre cambio de régimen político. Finalmente, concluiré el texto con una muy breve reflexión sobre cómo esta discusión sobre teoría y método en la política comparada puede ayudar a orientar los estudios de ciencia política en el Perú.

1. PASOS EN LA INVESTIGACIÓN

¿Cómo se hace una investigación en política comparada? ¿Qué pasos siguen los comparatistas antes de escribir un artículo publicable o su tesis de grado? Aunque no existe un estándar único ni una secuencia fija, normalmente los comparatistas que siguen la perspectiva empírica del estudio de la política (positivista y causal realista)², dominante en la academia anglosajona, pasan por una serie de pasos importantes a lo largo de toda investigación. A riesgo de parecer simplistas, podemos identificar, por un lado, todos aquellos procedimientos que tienen que ver con la definición del problema de investigación (definición y justificación de preguntas de investigación, definición de conceptos y formulación de hipótesis) y, por otro, aquellos relacionados con la estrategia de investigación a seguir para evaluar nuestras ideas empíricamente (operacionalización de conceptos, selección de casos y métodos de recojo y análisis de información).

² Toda investigación está guiada por algún tipo de epistemología; es decir, por determinados supuestos filosóficos sobre el conocimiento y cómo éste puede generarse de forma válida. En política comparada los referentes epistemológicos más utilizados son el positivista, que asocia la correlación o constante conjunción de eventos con necesidad causal, y el causal realista, que buscan los mecanismos causales, relaciones o procesos que subyacen a los fenómenos bajo estudio (Lichbach 2003, p. 105). Ambas perspectivas, no obstante, comparten un interés común por la explicación causal, a diferencia de la perspectiva interpretativa, que asume que la realidad se construye socialmente y que busca comprender los fenómenos bajo estudio a través de análisis del significado que la gente les asigna —desde el punto de vista del «otro». En este sentido, no necesariamente se preocupa por definir de antemano un modelo explicativo sino que trata de dar cuenta de a complejidad del mundo social y de mostrar cómo la realidad se construye a través de la producción y reproducción de significados compartidos. Aunque el análisis interpretativo tiene también un lugar en la política comparada éste es marginal en comparación al que ocupa en disciplinas cercanas como la antropología o la sociología.

Definición del objeto de estudio

La definición de una pregunta de investigación es un paso crucial en todo estudio: cuanto más clara y simple la pregunta, plantear el diseño de investigación será más sencillo y la investigación más fructífera. Aunque siempre existe una motivación personal en la selección del tema de estudio, los científicos sociales normalmente justifican la relevancia práctica del problema bajo estudio o muestran su importancia teórica para su comunidad académica.

Independientemente de la justificación de la pregunta de investigación, el desarrollo de una propuesta de investigación necesita enmarcar esta pregunta dentro de la tradición disciplinaria. En este sentido, es preciso especificar de qué manera nuestra pregunta se relaciona con la literatura académica existente: ¿Qué respondieron otros investigadores previamente a nuestra pregunta? ¿Por qué las respuestas existentes no son satisfactorias para el investigador o la investigadora? ¿La pregunta o el caso han sido obviados o poco estudiados por la literatura existente? En este sentido, ¿llenen un vacío existente en la literatura? Este «requisito» tiene sentido pues significa reconocer que formamos parte de una comunidad académica donde la construcción del conocimiento es una empresa colectiva y progresiva. Cada investigación añade algo a un cúmulo de conocimiento en crecimiento.

Para acumular conocimiento, la política comparada se concentra en desarrollar tanto inferencias descriptivas como inferencias causales. El concepto de inferencia es central para esta empresa académica:

Inferencia es el proceso por el cual usamos los hechos que conocemos para aprender los hechos que no conocemos. Los hechos que no conocemos son el objeto de nuestras preguntas de investigación, teorías e hipótesis. Los hechos que conocemos lo son de nuestra data (cuantitativa o cualitativa) u observaciones (King, Keohane & Verba, 1994, p. 46)³.

En otras palabras, el desarrollo de conocimiento en política comparada requiere la recolección de información o evidencia empírica. Para los estándares de esta comunidad académica es deseable que incluso una teoría súper original y creativa sea verificada empíricamente, sea por el propio académico que la propuso o por otros que más adelante complementen su trabajo.

En este sentido, la inferencia descriptiva o la descripción —el proceso de comprender un fenómeno no observado sobre la base de un conjunto de observaciones

³ Cita textual traducida del inglés. Versión original: «Inference is the process of using the facts we know to learn facts we do not know. The facts we do not know are the subject of our research questions, theories, and hypotheses. The facts we do know from our (quantitative or qualitative) data or observations».

empíricas (King, Keohane & Verba, 1994, p. 55)— constituye un paso elemental para la práctica de la política comparada. No obstante, dado que la construcción de teoría es una preocupación central para la política comparada, el análisis causal —la explicación— posee un rol preponderante en la subdisciplina⁴. Así, con frecuencia, la inferencia descriptiva se plantea como un paso inicial o intermedio para el análisis causal.

La inferencia, tanto descriptiva como causal, supone que uno conceptualice o defina el objeto de estudio. Si uno está interesado en conocer cuáles son las causas de las grandes revoluciones o qué hace perdurar a las democracias, uno debe definir primero qué entiende por «revolución» y «democracia». Aunque la conceptualización es pocas veces mencionada explícitamente y muchas veces dejada de lado, ella constituye un paso fundamental de la empresa académica: en buena cuenta, los resultados que uno obtenga variarán dependiendo de la definición del objeto de estudio que se utilice.

Finalmente, el último paso en esta etapa del diseño de investigación consiste en la formulación de hipótesis de trabajo. La búsqueda de explicaciones causales nos hace ingresar en el mundo de la inspección de relaciones entre factores o variables. En este caso, la formulación de hipótesis supone la relación entre por lo menos dos variables⁵. En el caso más simple, el factor explicativo o causa es llamado convencionalmente «variable independiente», mientras que el factor a ser explicado o efecto es llamado «variable dependiente». La hipótesis es, en este sentido, una proposición sobre el tipo de relación entre estos factores, del tipo «A causa B» o «La conjunción de A y B causa a C» o «A modera el efecto de B sobre C». Estas fórmulas lógicas son generales y se aplican tanto a investigaciones que usan métodos cuantitativos, formales o cualitativos, ya sean éstas enunciadas explícitamente o no como hipótesis.

Aunque existen recomendaciones variadas sobre cómo inspirarse para formular hipótesis teóricas, no existe una receta en esta parte tan importante de la investigación. La creación de ideas tiene mucho de oficio y disciplina, pero también de creatividad y hasta de suerte. Entrevistas con un grupo de quince destacados estudiosos de la política comparada enseñan que una experiencia de vida rica, pasión por la investigación y la predisposición para asumir riesgos constituyen aspectos de su vida que posiblemente los ayudaron a sobresalir profesionalmente en la subdisciplina

⁴ En política comparada incluso investigadores que se especializan en métodos cualitativos buscan normalmente ofrecer explicaciones causales. Ver por ejemplo Brady, Collier & Seawright (2004).

⁵ Uno puede también formular hipótesis que guíen el trabajo de inferencia descriptiva. Por ejemplo, «la intención de voto por el candidato X es de 25%» o «en la comunidad Y, los jóvenes desconfían más de los partidos tradicionales que los adultos».

(Snyder, 2007). Algunos consejos sobre cómo inspirarse para la generación de ideas que en su texto introductorio Snyder recoge son: viajar, seguir los eventos de la coyuntura política con interés, mantener un compromiso normativo con lo que se estudia, leer mucho, incluyendo los clásicos de la teoría política y social, así como textos de otras disciplinas y literatura. Obviamente, no hay fórmulas que funcionen por igual para todo el mundo. Corresponde a cada investigador cultivar su curiosidad intelectual y hallar sus propias fuentes de inspiración teórica.

Estrategia de investigación

Una vez definida la pregunta de investigación, los conceptos a utilizar, así como las hipótesis a evaluar, el investigador debe elaborar una estrategia de investigación para hacer viable y operativa su propuesta. Así, entre otras cosas, en esta etapa uno decide qué casos va a estudiar y a qué ámbito pretende generalizar sus hallazgos teóricos; también operacionaliza los conceptos previamente definidos y decide con qué métodos trabajará para el recojo y análisis de información.

Como adelantamos, la definición de conceptos es un paso fundamental en el diseño de investigación. Pero la definición de un concepto no es suficiente. Casi todos los objetos de estudio en política comparada son construcciones conceptuales. Es decir, no tienen un referente empírico directo. Para hacer factible la investigación —el recojo de información que nos permita verificar o refutar nuestras hipótesis— es por ello necesario operacionalizar los conceptos a un nivel de abstracción menor. En otras palabras, debemos definir qué indicadores o información buscar para saber a qué vamos a llamar «democracia» y a qué no, o qué vamos a contar como «conflicto» y qué no.

En segundo lugar, el investigador procede con la selección de casos que investigará. Usualmente uno debe decidir previamente si para responder a nuestra pregunta de investigación se requiere desarrollar un estudio de un caso, uno comparado de un número pequeño de casos («small N», en la jerga anglosajona), o el estudio comparado de un gran número de casos («large N»). Como señalan muchos investigadores cualitativos, la selección de casos está estrechamente relacionada con la pretensión de generalización que uno espera de sus resultados. En términos convencionales, dentro de la política comparada, uno puede decidir en qué punto del continuo que va de lo nomotético (generación de leyes con pretensión universal) hacia lo ideográfico (particular) desea ubicarse (Pzeworski & Teune, 1970). En este sentido, la selección de casos puede ser vista como parte del desarrollo teórico mismo (Sartori, 1970; Brady & Collier, 2004; Mahoney, 2005). Al definir sus casos el investigador delimita intencionalmente el ámbito de su teoría. Así, si su teoría proporciona una pregunta que

explica lo que sucede en una región del mundo (por ejemplo, el África subsahariana), en un grupo de países definidos de otra forma (por ejemplo, los países que forman parte de la OECD), o en toda sociedad.

Por otro lado, el método de investigación se refiere a los procedimientos estandarizados que utilizamos para el recojo y análisis de información con la finalidad de someter a una prueba rigurosa la relación teórica planteada. Así, mientras que la teoría nos ayuda a especificar qué tipo de fenómeno o relación se estudia y por qué, el método se refiere exclusivamente a *cómo* procederemos con la investigación. Es decir, la secuencia en política comparada está clara: la teoría precede al método.

Actualmente, en política comparada se utilizan métodos de investigación cualitativos, cuantitativos, métodos matemáticos formales (teoría de juegos) y, cada vez con mayor frecuencia, métodos mixtos; es decir, estudios que combinan dos o más métodos para responder aspectos parciales de una misma pregunta⁶. Los métodos cualitativos se diferencian del análisis estadístico y de los métodos formales en que analizan los casos bajo estudio utilizando una narrativa detallada sobre los procesos por los cuales las variables independientes producen determinadas variables dependientes (Laitin, 2000). Con frecuencia, pero no siempre, esto va de la mano de un análisis de historia comparada (Mahoney & Rueschemeyer, 2003).

En segundo lugar, el enfoque estadístico tradicional en política comparada toma como unidades de análisis a los Estados y realiza diversos tipos de análisis de regresión para responder preguntas transversales que relacionan variables. Por ejemplo, los efectos de la globalización sobre el gasto social (Rudra, 2002; Wibbels, 2006), o los factores que explican la variación en duración de diversos tipos de autoritarismo (Geddes, 1999; Brownlee, 2009). No obstante, cada vez más académicos utilizan otras unidades de análisis para los ejercicios estadísticos, como municipios o individuos (estudios de opinión).

Finalmente, los métodos de teoría formal se diferencian tanto de los métodos cualitativos como estadísticos pues parten de un enfoque mucho más deductivo. Usando teoría de juegos, uno crea un modelo de interacción estratégica basado en una serie de supuestos y luego verifica que este modelo teórico alcance un equilibrio matemático. La prueba matemática garantiza la coherencia lógica o formal del modelo pero no nos dice nada sobre si esto ocurre o no en el mundo real. Por ello, muchos analistas complementan luego sus modelos formales con evidencia empírica

⁶ Si bien en política norteamericana ya existe una tradición que utiliza experimentos, este enfoque metodológico empieza recién a ser utilizado en política comparada (ver por ejemplo Wantchekon 2003). No incluyo una revisión de este método en el artículo por motivos de espacio, pero también porque su utilización, aunque creciente, es aún incipiente en esta subespecialidad.

recurriendo a la narración⁷ de cómo determinados casos siguen la lógica propuesta por su modelo o formulando un análisis estadístico de las implicancias teóricas que confirmarían su modelo.

Aunque los métodos de investigación están relacionados con la delimitación de la población de estudio (el ámbito al que se aplicará o generalizarán los hallazgos teóricos) no existe una equivalencia unívoca entre número de casos estudiados y tipo de método. Por ejemplo, en un estudio de caso (un país) —tradicionalmente visto como característico de los estudios cualitativos— uno puede incrementar el número de observaciones estudiando las implicancias de la teoría a nivel individual o subnacional y así realizar un análisis estadístico. Por otro lado, existen estudios cualitativos que tienen pretensiones bastante nomotéticas y que analizan un gran número de casos. Finalmente, perspectivas alternativas a la estadística probabilística clásica, como la escuela Bayesiana, y desarrollos técnicos de software especiales permiten alcanzar resultados estadísticos más confiables y cercanos a la complejidad social a partir de un número menor de observaciones.

Luego de esta escueta sección introductoria pasaré a ilustrar cómo estos diversos pasos han sido considerados en un campo de investigación importante en política comparada: el cambio de régimen político. En especial, me concentraré en discutir la diferencia y relación entre el rol que juegan la aproximación teórica y el método en política comparada.

2. CAMBIO DE RÉGIMEN POLÍTICO: UNA ILUSTRACIÓN

Las transformaciones de regímenes políticos es uno de los temas que ha concitado mayor interés en los estudios de la política desde los inicios del pensamiento político. ¿Quién o quiénes administran el poder? ¿Cómo? ¿Por cuánto tiempo? constituyen preguntas cruciales tanto en términos normativos como por las consecuencias prácticas para la vida de las personas. La mayoría de subdisciplinas de ciencia política han abordado aspectos diferentes de este gran tema, planteando preguntas particulares a sus intereses. Por ejemplo, ¿cuál es la forma de gobierno más deseable? es una de las preguntas más antiguas e importantes de la teoría política. En cambio, los estudiosos de las relaciones internacionales se preguntan con frecuencia qué tipo de regímenes políticos son más susceptibles a iniciar guerras o a propiciar la internacionalización del comercio.

⁷ De hecho, algunos académicos propusieron la creación de una perspectiva llamada «narrativas analíticas» para describir la utilización simultánea de métodos formales y teoría de elección racional con elementos de narración y elementos de aproximaciones culturalistas e históricas (Bates *et al.*, 1998).

La política comparada, por otro lado, ha estado más interesada en distinguir entre diversos tipos de regímenes políticos así como en explicar los orígenes y transformación de los mismos. La pertinencia de preguntas de investigación se suele justificar refiriendo las consecuencias que el mantenimiento de diversos regímenes políticos ha tenido para el bienestar de las personas, así como por las contribuciones teóricas y metodológicas que realizan nuevos investigadores en un campo de investigación tan popular.

Si bien las publicaciones generadas en las últimas décadas convergen en los orígenes o cambio de los regímenes políticos como tema substantivo de fondo, los autores definen sus preguntas de investigación y, por tanto, sus variables dependientes de forma diferente. Por ejemplo, algunos autores indagan sobre las condiciones que favorecen la democracia y su estabilidad en el tiempo; otros investigadores se preguntan particularmente por las causas de la democratización entendida como un cambio que se conquista en el largo plazo; otros académicos, en tanto, estudian las negociaciones y luchas de corto plazo que hacen posible las transiciones a la democracia; finalmente, cada vez más comparatistas estudian los factores que explican la duración y transformación de tipos de autoritarismos. Para que la exposición que sigue gane en fuerza didáctica, he cometido algunas injusticias pues hay sutilezas y distinciones de cada texto que serán obviadas en el análisis. No obstante, la mención a las variables dependientes específicas se consigna en la tabla anexa al texto (tabla 1).

En términos conceptuales, desde los años setenta emergió un consenso creciente entre los estudiosos de la democratización en torno a la necesidad de utilizar una definición netamente política del concepto de «democracia». Las definiciones políticas del concepto de «democracia» no incluyen como elementos de la definición los «resultados» del ejercicio de la democracia, como por ejemplo avances en igualdad socioeconómica. Más bien enfatizan los «procedimientos» que se deben seguir para que la competencia política sea considerada democrática. Dado que definiciones procedimentales mínimas que se centran exclusivamente en el mantenimiento o no de elecciones competitivas (Schumpeter, 1947) resultan a menudo insatisfactorias⁸, diversos autores han propuesto definiciones procedimentales un poco más completas en las que se incluyen otros elementos para clasificar un régimen como democrático, como las libertades individuales o la soberanía nacional (Dahl, 1971; Schmitter & Karl 1993; Mainwaring, Brinks & Pérez-Liñán, 2001).

Esta perspectiva procedimental se ha hecho popular, entre otras razones, porque facilita bastante el trabajo posterior de operacionalización y conteo de casos

⁸ Se cae a menudo en una falacia electoralista por la cual se clasifica como democráticos a países siempre y cuando tengan elecciones, sin importar cómo son conducidas las mismas o qué tanto se restringe a los competidores (Schmitter & Karl, 1993, p. 52).

«democráticos» y, así, el desarrollo de estudios empíricos. Por supuesto, éste no es un debate cerrado y hay académicos que prefieren apartarse de esta tendencia dominante y optan por definiciones diferentes del término, como por ejemplo Tetreault (2000), quien describe la democracia como la sucesión de narrativas, leyendas y representaciones iconográficas y no como un régimen político operativo. Por otro lado, desde los noventa, un número creciente de comparatistas ha iniciado también una discusión sobre la conceptualización de regímenes híbridos —regímenes de la zona gris (Carothers, 2000), ni claramente «autoritarios» ni claramente «democráticos»— y diferentes tipos de regímenes autoritarios. Es un debate que aún está en curso y que ha motivado una rica discusión sobre los pros y contras de estrategias metodológicas alternativas para la definición, operacionalización de conceptos y medición de variables (Collier & Mahon, 1993; Collier & Levitsky, 1997; Pzeworski *et al.*, 2000; Elkins, 2000; Mainwaring, Brinks & Pérez-Liñán, 2001; Levitsky & Way, 2002; Diamond, 2002; Snyder, 2006).

¿Qué aproximaciones teóricas se han utilizado en política comparada para estudiar los cambios de régimen político? En política comparada los académicos no suelen trabajar en el marco de programas de investigación bien definidos, como suele suceder en relaciones internacionales (Mahoney, 2005). Con frecuencia, los comparatistas recurren a una variedad de orientaciones teóricas que enfatizan ciertos factores causales clave pero sin una pretensión generalizadora totalizante como la que normalmente está asociada con los programas de investigación lakatosianos⁹.

Teniendo en cuenta esta particularidad, una forma de clasificar aproximaciones teóricas diversas a una misma pregunta es de acuerdo con el factor central que proponen como variable explicativa o independiente¹⁰. En las siguientes páginas distinguiré entre teorías que postulan factores estructurales, de agencia, institucionales y culturales como factores explicativos centrales para responder preguntas relacionadas con una temática clásica de investigación en política comparada: los cambios de régimen político. Le prestaré especial atención a los estudios sobre la democracia

⁹ Los estructural-funcionalistas fueron los que intentaron más claramente a desarrollar un proyecto totalizante de este tipo a mediados del siglo XX (Munk 2007). Otros académicos, sin embargo, denunciaron también las pretensiones «hegemonizantes» que la teoría de elección racional tuvo durante los años noventa (Lichbach, 2003).

¹⁰ Esta propuesta, como toda clasificación, es hasta cierto punto arbitraria. Existen opciones alternativas, como sería por ejemplo distinguir entre teorías que tienen un origen en la teoría de sistemas (estructural funcionalismo), marxismo o neomarxismo, culturalismo, elección racional o institucionalismo histórico (Weyland, 2006). O entre estructuralistas, racionalistas y culturalistas (Lichbach, 2003). Estas clasificaciones, sin embargo, me obligarían a discutir detalles sobre las diferencias entre perspectivas teóricas, lo que queda fuera de los alcances del presente artículo. La clasificación propuesta es más simple (algunos dirían simplista) pero es suficiente para lo que este texto se propone conseguir.

(condiciones, democratización y transiciones), sin lugar a dudas los más numerosos en este campo de investigación. Al mismo tiempo, señalaré cómo las hipótesis generadas a partir de diferentes aproximaciones teóricas pueden evaluarse (y han sido evaluadas) con métodos de investigación diversos. En este sentido intentaré cuestionar un sentido común creciente que identifica *a priori* y despectivamente ciertos métodos con determinadas perspectivas teóricas.

3. TEORÍA Y MÉTODOS EN LOS ESTUDIOS SOBRE CAMBIO DE RÉGIMEN POLÍTICO

Desde mediados de los 70, países de diferentes regiones del mundo empezaron un movimiento más o menos simultáneo fuera de regímenes autoritarios, adoptando formas de gobierno democráticas. Sucesivas transiciones a la democracia empezando por Portugal en 1974 sorprendieron a muchos académicos que, basados en enfoques que enfatizaban el peso de las estructuras socioeconómicas o culturales, hasta entonces predecían la persistencia del autoritarismo y totalitarismo en la mayoría de países de América Latina, Europa del Este, Asia y África. Estas transiciones fueron leídas desde la ciencia política como la emergencia de una «tercera ola» global democratización (Huntington, 1991). Teóricamente, estos acontecimientos dieron lugar a una reacción contra las entonces dominantes perspectivas macro-estructurales, en sus diferentes versiones, y al surgimiento de un nuevo paradigma de análisis —el estudio de las transiciones— que enfatizaría el rol central de la agencia de élites políticas y de factores contingentes para dar cuenta de las transiciones hacia la democracia. Los prospectos de consolidar y continuar expandiendo una «revolución global democrática» generaron mucho entusiasmo e inversión multilateral para promover la democracia, además de numerosos estudios dando cuenta de experiencias particulares de transiciones democráticas y regionales de democratización.

Sin embargo, poco a poco tanto los hacedores de política como los académicos empezaron a atemperar su optimismo inicial al constatar la emergencia de una serie de problemas que ponían en duda la consolidación de la democracia en numerosos países del mundo. Además de claros casos de colapsos democráticos, muchos de los países en transición entraron a una «zona gris» entre la democracia y el autoritarismo: a pesar de que ostentan algunos atributos de la vida política en democracia, sufren también serios déficit democráticos como, por ejemplo, una pobre representación de los intereses ciudadanos, bajos niveles de participación más allá del voto, abuso frecuente de la ley por parte de los gobernantes, bajos niveles de confianza en las instituciones públicas y un persistente pobre desempeño estatal (Carothers, 2002, pp. 9-10). En este contexto, la indeterminación de los estudios de transiciones fue criticada, dando lugar al desarrollo de enfoques institucionales que pondrán énfasis

en los constreñimientos e incentivos para la acción estratégica que el tipo previo de régimen político determinaba. Asimismo, el voluntarismo excesivo de los enfoques de agencia hizo revivir perspectivas macro-estructurales para explicar la transición y estabilidad democrática, predominantemente de enfoques materialistas y la teoría de la modernización.

Estos cambios teóricos fueron realizados en un período en que las tecnologías de la información se desarrollaron rápidamente, permitiendo mejoras impresionantes en el almacenamiento de información, así como en el desarrollo de software especializado que ha permitido también cada vez mayor sofisticación metodológica. En lo que queda de este acápite realizaré un breve recuento de estas discusiones teóricas e iré mostrando cómo estos cambios de aproximaciones teóricas han sido acompañados por diversas tradiciones metodológicas.

1. Estructura: la teoría de la modernización *recargada*

En un ya clásico estudio sobre las condiciones democráticas, Seymour Martin Lipset (1959, 1960) fue el primer politólogo en establecer que existía una posible asociación entre indicadores de desarrollo económico (niveles sustantivos de industrialización, urbanización, ingresos y educación) y la existencia y estabilidad de las democracias. Conocida como teoría de la modernización, esta aproximación presenta una visión linear, casi evolutiva del desarrollo político en el que el advenimiento de la democracia es un resultado de un cambio político gradual que resulta casi automáticamente del proceso de desarrollo económico y los cambios estructurales que éste genera. De acuerdo con una visión esquematizada de esta teoría, la democratización sigue un solo camino: conforme una sociedad se industrializa y urbaniza, se va volviendo más compleja y diferenciada; sus ciudadanos, más educados y pertenecientes a una mayoritaria clase media, se vuelven más moderados y tolerantes y, por tanto, sustentan la democracia.

En general, desde una perspectiva teórica, se han hecho dos críticas recurrentes a la teoría de la modernización. En primer lugar, esta perspectiva es ciega a procesos dinámicos de cambios de régimen, como transiciones sucesivas entre autoritarismo y democracia. Así, por ejemplo, la inestabilidad política característica a varios países de América Latina no es explicada adecuadamente por esta perspectiva. Estudios realizados para la región (O'Donnell, 1973; Mainwaring & Pérez Liñán, 2003) revelan que no existe una relación linear, unívoca, universal entre desarrollo económico y democracia. En segundo lugar, y tal vez más importante, la teoría de la modernización es criticada por no ofrecer una versión convincente sobre los mecanismos causales que explican el surgimiento de la democracia como consecuencia del desarrollo

económico. Como Rueschemeyer, Stephens & Stephens (1992) señalan, éste es un problema común en varios estudios estadísticos transversales de nivel nacional que tratan la relación entre desarrollo y democracia.

Estudios recientes que han concitado gran interés en la comunidad académica anglosajona retoman esta vía de análisis (Przeworski & Limongi, 1997; Przeworski *et al.*, 2000; Boix & Stokes, 2003). Estos nuevos estudios sobre modernización siguen sufriendo los mismos vacíos o limitaciones teóricos señalados. «Lo nuevo» ha sido el desarrollo de rigurosos y sofisticados análisis estadísticos sobre nuevas bases de datos para evaluar la relación entre desarrollo económico y democracia. Por un lado, Przeworski & Limongi (1997) y Przeworski *et al.* (2000) son escépticos sobre los hallazgos de estudios previos. Estos autores distinguen entre una explicación endógena (propiamente la teoría de modernización: un proceso general de diferenciación y especialización gradual de las estructuras sociales culmina en democratización) y otra exógena (que asume que la emergencia de la democracia se produce de forma independiente al nivel de desarrollo, pero postula que, una vez establecida, la democracia tendrá mejores posibilidad de sobrevivir en países más ricos) sobre los efectos del desarrollo económico sobre la democracia, hallando evidencia empírica solo a favor de la segunda. Para evaluar ambas explicaciones teóricas o hipótesis, los autores utilizan una base de datos con observaciones para 135 países entre 1950 y 1990 y realizan varios análisis de regresión logística para evaluar diferentes pasos de su argumento. Sin embargo, a pesar de la sofisticación del análisis estadístico, este proyecto de investigación no añade mucho en términos del desarrollo de un modelo sobre los mecanismos causales que vinculan el desarrollo económico con la duración de la democracia. Finalmente, la decisión de operacionalizar la «democracia» como una variable dicotómica generó una polémica sobre cuál es la mejor forma de operacionalizar y medir distinciones entre regímenes políticos (por ejemplo, Elkins, 2000; Mainwaring, Brinks & Pérez-Liñán, 2001).

Boix & Stokes (2003), en cambio, sostienen que sí es posible encontrar evidencia estadística sobre el impacto endógeno del desarrollo en la democratización. Otra vez, su crítica a Przeworski *et al.* es esencialmente metodológica y no terminan de desarrollar el modelo teórico que ofrecen. Boix & Stokes operacionalizan el concepto de «desarrollo» como mejoras en la igualdad en ingresos en lugar de utilizar la convencional indicador de ingresos per cápita —como hacen Przeworski *et al.* Los autores demuestran que la democratización puede ocurrir a niveles de ingreso menores que los señalados por Przeworski *et al.* Boix y Stokes critican a Przeworski *et al.* también por incurrir en sesgo en la selección de sus casos, es decir, por no incluir casos que hubieran proveído apoyo a la explicación endógena o teoría de la modernización. Boix & Stokes, por el contrario, seleccionan una muestra de casos más grande,

incluyendo observaciones del siglo XIX. Más aún, controlando por otros factores como la movilidad del capital, los autores son capaces de explicar excepciones paradigmáticas a la teoría de la modernización, como la persistencia del autoritarismo en países ricos en petróleo del medio oriente, que Przeworski & Limongi (1997) y Przeworski *et al.* (2000) excluyen de su análisis. Boix & Stokes concluyen que ingresos per cápita es solo una variable próxima¹¹ (y por ello problemática) que sustituye el factor real que explica la fuerte y consistente correlación entre desarrollo económico y democracia: la igualdad. Desde su perspectiva, la industrialización y el logro educativo incrementan la igualdad que, a su vez, explica la democratización. Esta explicación, no obstante, no constituye un modelo teórico acabado y convincente y puede ser sujeto a las críticas clásicas hacia la teoría de la modernización.

En síntesis, los nuevos trabajos sobre modernización y democracia no han avanzado mucho en términos de refinamiento teórico sino solamente metodológico. En otras palabras, no han iluminado el contenido de la «caja negra» de la correlación entre desarrollo y democracia (Rueschemeyer, Stephens & Stephens, 1992); tan solo han hecho más sofisticada su envoltura.

2. Agencia

El proyecto del programa latinoamericano del Woodrow Wilson International Center sobre transiciones desde el autoritarismo (*Transitions from Authoritarian Rule: Prospects for Democracy in Latin America and Southern Europe*), dirigido por Guillermo O'Donnell, Philippe Schmitter y luego Laurence Whitehead, se inició en 1979 como respuesta a las primeras transiciones democráticas en el sur de Europa y en América Latina. Como parte de él, destacados investigadores realizaron estudios de caso sobre el proceso de democratización de trece países y la coordinación del proyecto se encargó de sintetizar las conclusiones de la experiencia de investigación comparada. Con un foco analítico y normativo sobre las posibilidades de instituir una política democrática durante el ocaso de regímenes autoritarios, este esfuerzo colectivo marcó escuela, convirtiendo su enfoque en un paradigma dominante para el estudio de la democratización.

En esencia, el proyecto de O'Donnell & Schmitter (1986) retoma las pistas de investigación proporcionadas años antes por Rustow (1970) y marca distancia con los estudiosos de las condiciones estructurales de la democracia. Desafiando entre otros a Lipset (1959, 1960), los estudios de las transiciones enfatizaron la extraordinaria incertidumbre que reina durante las transiciones desde los regímenes autoritarios, destacando el peso que en este contexto las decisiones contingentes de los actores

¹¹ «Proxy variable», en inglés.

(negociaciones entre élites políticas) tienen para decidir la suerte y desenlace de eventos. Durante la transición, las reglas del juego político no están definidas sino en flujo y son objeto de una ardua contienda política. Tanto la *virtú* (el talento de los individuos) como la *fortuna* (eventos no esperados) juegan un papel al analizar las transiciones. Por ello, los cálculos políticos de corto plazo de los actores no pueden ser deducidos desde o imputados a estructuras macroeconómicas, de clase, o del sistema internacional. En este sentido, la transición constituye un proceso indeterminado, no predecible a partir de parámetros.

Estos autores estudian la transición a la democracia y no necesariamente la consolidación democrática. Por ello, en el proyecto es aceptado que algunas de estas «transiciones» podrían ser momentos coyunturales de fácil reversión a formas autoritarias o democracias de muy baja calidad. En realidad, este paradigma distingue conceptualmente entre transición (el intervalo entre un régimen político y otro), liberalización (el proceso de redefinición y extensión de derechos) y democratización (proceso por el cual los principios y procedimientos de la ciudadanía son aplicados a instituciones políticas antes regidas por otros principios o expandidos hacia otros grupos de personas previamente excluidas). En todos los casos de transición estudiados en el marco del proyecto, la democratización es precedida por procesos de liberalización. El proceso de liberalización se inicia «desde arriba», a través de divisiones en la cúpula del régimen autoritario que constituyen un juego estratégico entre «duros», que buscan mantener el régimen autoritario, y «blandos», que quieren iniciar procesos de liberalización como parte de un esfuerzo por legitimar al régimen. La liberalización política ocurre propiamente cuando los blandos ganan preeminencia y los pactos o compromisos entre élites interdependientes abren normalmente paso a la democratización *per se*.

Debido a la importancia otorgada al análisis detallado de secuencia de hechos y a las negociaciones de corto plazo, las investigaciones de esta aproximación han adoptado principalmente la forma de estudios de caso, utilizando una metodología cualitativa. En este caso la narrativa normalmente describe procesos complejos de agencia en períodos cortos de tiempo. Por ello, la mayoría de estudios de transiciones no desarrollan propiamente un análisis *histórico* comparado.

Siendo un modelo dinámico y muy general, fue fácilmente adaptado para explicar cambios inesperados en circunstancias diversas. El enfoque, originalmente desarrollado para explicar la democratización de países de Europa del Sur y América Latina, fue rápidamente adoptado y vulgarizado por estudiosos de la democratización en otros lugares del mundo. Esto dio lugar a que otros académicos empezaran a referirse (despectivamente) a este nuevo cuerpo de estudios como la «transitología». Actualmente, este paradigma es criticado desde diversas perspectivas que cuestionan

su carácter meramente descriptivo y voluntarista, así como sus limitaciones para explicar un número importante de casos en otras regiones como África, la ex Unión Soviética y Europa del Este¹².

La teoría de élites (Highley & Burton, 2006) es otra perspectiva que privilegia la agencia como factor explicativo pero que, a diferencia del paradigma de las transiciones, estudia la democratización como procesos de cambio en el largo plazo. Para Highley y Burton los regímenes políticos manifiestan el modo de interacción de las élites de un país: las élites son responsables directos de los cambios macropolíticos y no hay ningún tipo de factor estructural o institucional. La génesis de una democracia liberal se encuentra en la formación y permanencia de una élite política consensualmente unida (una élite integrada a través de redes de interacción y que comparte normas y compromisos). Incluso en contextos socioeconómicos adversos, la decisión de las élites de resolver sus disputas resulta crucial para la democratización. Élites desunidas producen, en cambio, regímenes autoritarios o democracias iliberales.

Highley y Burton intentan mantener un argumento lo suficientemente general y flexible como para sustentar una tesis universal: su argumento pretende explicar la democratización a través de regiones y el tiempo. En este sentido, su libro constituye un proyecto con intención nomotética. Lo interesante del caso es que lo hacen desde una perspectiva cualitativa y no adoptando el típico estudio estadístico de varios países. Su libro contiene así referencias narrativas sobre los procesos políticos de diversos países del mundo, varias de las cuales son a menudo criticadas por especialistas en el caso o en regiones particulares. Es muy difícil pues asegurar la riqueza de la descripción en la narrativa cualitativa y la profundidad en el análisis cuando uno trabaja con un gran número de casos.

Además de señalar problemas en la precisión de la descripción de los casos analizados, una crítica frecuente a esta perspectiva es la presencia de señales de tautología en el argumento: la teoría parece ser verdadera por definición, un argumento no susceptible de ser falsificado porque los indicadores de la existencia de élites consensuales unidas son los mismos que los de la existencia de una democracia estable. Otra crítica posible es que el consenso puede servir también para fines antidemocráticos. Por ejemplo, élites unidas pueden dar lugar también a autoritarismos duraderos (Slater, 2005). Finalmente, se puede argumentar que uno de los posibles orígenes de las élites consensualmente unidas que los autores señalan (convergencia) se termina pareciendo demasiado al proceso gradual de democratización que la teoría de

¹² Entre otros: Remmer (1991), Kitschelt (1992), Collier & Mahoney (1997), Bermeo (1997), Bratton & van de Walle (1997), Carothers (2002) y McFaul (2002).

la modernización describe y que, desde esta perspectiva, la tabla de clasificación de países que los autores incluyen en el texto no parece mostrar azar y contingencia sino más bien ciertos patrones de correlación entre democracia y desarrollo.

En suma, las dos perspectivas enfatizan la agencia y la contingencia y utilizan la narrativa cualitativa como método pero definiendo la dimensión ámbito temporal de su variable dependiente de manera diferente así como también el ámbito de generalización su teoría. Por un lado, la transitología es criticada por ser una empresa limitada por explicar cambios que pueden resultar efímeros y también por ser muy descriptiva y ofrecer, antes que una teoría bien acabada, un modelo heurístico para el análisis de coyunturas de cambio. Por otro lado, la teoría de élites es criticada por su excesivo voluntarismo y aparente tautología. Como mencioné en la introducción, las críticas a estos trabajos propiciaron a su vez que emerjan nuevamente las de teorías estructurales, como la de la modernización y fuerzas sociales, así como el florecimiento de perspectivas que analizan las transiciones en el marco de los legados institucionales de regímenes anteriores.

3. Estructura: los orígenes sociales y económicos de los regímenes políticos

Históricamente, una de las primeras y más consistentes críticas a la teoría de la modernización proviene de los estudios que resaltan el papel jugado por fuerzas o clases sociales en el proceso de democratización. Desde esta perspectiva, la democracia no es el resultado de un proceso evolutivo necesario, gradual, pacífico y universal, ni tampoco un resultado coyuntural y contingente, como lo establecería el estudio de las transiciones. El análisis de las fuerzas sociales es, en cambio, un enfoque de economía política orientado a analizar el conflicto social: la democracia es el producto de la lucha entre fuerzas sociales rivales por el establecimiento de instituciones políticas que favorezcan sus intereses, sobre todo materiales. Desde esta perspectiva, las élites políticas no actúan en un vacío, como lo asumen los estudios de las transiciones y también la teoría de élites y liderazgo político (Highley & Gunther, 2006). Todo lo contrario, sus decisiones políticas son influenciadas por realidades sociales, como la amenaza de fuga de capitales o la presión política ejercida por la protesta de masas organizadas.

El representante más conocido de esta perspectiva es Barrington Moore Jr. (1966) y su clásico *Social Origins of Dictatorship and Democracy*. En éste, Moore analiza el carácter del desarrollo económico en curso (emergencia o no de la agricultura comercial) y la naturaleza de las coaliciones de clase emergentes y encuentra tres «rutas al mundo moderno»: a) revoluciones burguesas que conducen a la democracia (Inglaterra, Francia y Estados Unidos), b) revoluciones «desde arriba» que

culminan en el fascismo (Japón y Alemania), y c) revoluciones desde abajo (campesinas) que llevan al comunismo (Rusia y China). Para Moore la democracia es el producto de un quiebre violento con el pasado y no el resultado de avances graduales en el proceso de desarrollo económico. La democracia surgió cuando la burguesía luchó por la creación de instituciones parlamentarias que aseguraran control sobre el Estado absolutista y por la eliminación de barreras feudales tradicionales que se oponían al avance capitalista. En términos metodológicos, el libro de Moore es también considerado un «clásico» del método histórico comparado pues analiza los procesos económicos y políticos de un número pequeño de casos durante más de un siglo.

Desde la obra fundadora de Moore un número considerable de académicos ha continuado trabajando desde esta escuela teórica que, metodológicamente, privilegia el análisis histórico comparado de un número pequeño de casos así como los estudios de caso. Entre contribuciones importantes, por ejemplo, podemos identificar el estudio desarrollado por Rueschemeyer, Stephens & Stephens (1992, 1993) sobre la democratización de Europa y América Latina. Los autores parten del reconocimiento de la correlación positiva entre desarrollo económico y democracia y sostienen que el desarrollo altera el balance de poder relativo entre clases sociales, dando oportunidades a grupos sociales previamente excluidos, como la clase obrera (Europa) y la clase media (América Latina), para luchar por la democratización. En este sentido, los autores ofrecen una explicación de los mecanismos causales que vinculan el desarrollo con la democracia. Además del balance de poder y coaliciones entre clases, los autores también ponderan en su análisis el impacto de la naturaleza del Estado, de las relaciones del Estado y la sociedad civil, y de las estructuras de poder internacional. Asimismo, establecen que un elemento clave para mantener la democracia y la estabilidad política en América Latina es la institucionalización de un sistema de partidos que proteja y represente los intereses de las élites.

Metodológicamente, Rueschemeyer, Stephens y Stephens adoptan una aproximación cualitativa de historia comparada pero utilizan un número mediano de casos y hacen uso tanto del método de la diferencia como del método de la similitud de J. S. Mill para descartar variables explicativas en el análisis comparado de los casos. Específicamente, utilizan algo que llaman estrategia de «inducción analítica»: parten de la comprensión de un número pequeño de casos para generar ideas teóricas potencialmente generalizables. Estas generalizaciones teóricas o hipótesis creadas inductivamente son evaluadas después a través de un análisis cualitativo detallado de otros casos. Esta estrategia permite que el marco teórico sea modificado durante el análisis, al ir incorporando información de nuevos casos. En este caso, los autores construyen su modelo teórico inicial sobre la base del análisis de la experiencia

europea de democratización y luego evalúan si estas ideas pueden explicar también lo sucedido en Sudamérica y América Central y el Caribe.

La escuela sobre los orígenes sociales de la democracia ha generado importantes hallazgos a fin de explicar el proceso de democratización para conjuntos específicos de países o regiones. Pero no existe un consenso sobre cuáles son los actores de clase que, en general, contribuyen más a la democracia. Tal vez la única conclusión ampliamente aceptada dentro de esta escuela es la tesis de que las élites terratenientes son, normalmente, una fuerza antidemocrática (Moore, 1966; Huber, Rueschemeyer & Stephens, 1992; Mahoney, 2003). En este sentido, los estudios de coaliciones de clase no ofrecen necesariamente argumentos universales que puedan ser aplicados a todos los tiempos históricos y lugares (Mahoney, 2003, p. 149), como sí lo pretende la teoría de la modernización. Por tanto, un sector de comparatistas critica las limitaciones de esta escuela para concebir teorías que sean generalizables.

Curiosamente, una nueva línea de investigación que parte de algunas de las premisas fundamentales de la escuela sobre los orígenes sociales de los regímenes políticos emprende la empresa nomotética de ofrecer una teoría universal y unificada (léase completa) sobre las transiciones políticas. En especial, destacan los modelos formales de economía política de las preferencias sociales por regímenes políticos alternativos elaborados por Boix (2003) y Acemoglu & Robinson (2001, 2006). Ambos desarrollan modelos básicos sobre el conflicto entre dos grupos sociales (las élites y los ciudadanos o los pobres) y van complejizándolos incluyendo un tercer actor o grupo, como por ejemplo la clase media, o distinguiendo entre industriales y élites agrarias. Ambos modelos suponen que los pobres prefieren la democracia porque ella asegura mejores resultados distributivos, mientras que las élites, temiendo la ocurrencia de una revolución o evitando los altos impuestos que tendrían que pagar en democracia, prefieren el régimen autoritario. Así, tanto para Boix como para Acemoglu y Robinson, los pobres o ciudadanos en general son la clase democratizadora por excelencia y la amenaza de revolución (amenaza de ejercicio de violencia de los números) es la fuerza motora de la democratización.

Los dos estudios desarrollan modelos matemáticos para predecir las decisiones de las élites (democratizar o no) en base a cómo varían los costos de represión, los costos redistributivos de la democracia y los costos de dar un golpe cuando varían diversas variables de tipo estructural (el nivel de desigualdad socioeconómica, étnica, el grado de movilidad del capital, la composición de la estructura económica, etcétera). Ambos estudios enfatizan el impacto de la desigualdad social y el tipo de capital económico para los prospectos de democratización. Por un lado, Boix sostiene que la democracia prevalece cuando la igualdad política o la movilidad del capital son altas en un país dado. Por otro lado, Acemoglu y Robinson predicen que la democracia tiene mayores

probabilidades de prevalecer y consolidarse a niveles medios de desigualdad. Así, los niveles bajos de desigualdad no generarían la presión social necesaria para el cambio político y los niveles altos de desigualdad generarían posiciones radicales hacia la redistribución, tornando la democracia demasiado amenazante para las élites.

Estos estudios son sumamente valorados por un sector de la academia norteamericana. A primera vista ofrecen el oro y moro a los politólogos: una explicación simple, parsimoniosa, capaz de «viajar» y explicar un gran número de casos de cambio de régimen político. No obstante, es posible hacer tres críticas sustantivas a esta nueva línea de investigación. En primer lugar, teóricamente, su mayor contribución es proveer microfundaciones¹³ para una serie de teorías existentes y sistematizarlas en un solo modelo. Sin embargo, estos autores no añaden nada nuevo en términos sustantivos a la teoría de la democratización más allá de formalizar (traducir matemáticamente) hipótesis formuladas por otros académicos.

En segundo lugar, los supuestos y predicciones de estos modelos no explican una serie de casos de sumo interés para la teoría de la democratización. Por un lado, modelos de economía política que analizan los conflictos en torno a la propiedad privada y los ingresos no son los más adecuados para explicar la democratización de los países comunistas (Alexander, 2004). Por otro lado, ambos modelos asumen que los regímenes autoritarios no pueden proveer compromisos lo suficientemente creíbles para las clases populares como para retener su apoyo por períodos de tiempo prolongado, cuando el análisis histórico comparado ha proporcionado suficiente evidencia al respecto (Smith, 2005; Slater, 2005; Brownlee, 2007). En realidad, el estudio de transiciones fallidas y de la supervivencia de regímenes autoritarios es una línea de investigación que está generando mucho interés dentro del campo más general de los estudios sobre regímenes políticos y se cree que puede ser una vía clave para resolver algunos de los debates más candentes sobre las teorías de la democratización que normalmente tienen un enfoque limitado¹⁴.

Finalmente, metodológicamente, Acemoglu y Robinson se limitan a formular y desarrollar sus modelos matemáticos sin someterlos a una evaluación empírica rigurosa. Su única referencia empírica es una referencia breve y no muy adecuada (Smith, 2008) a ciertos casos que, según los autores, confirman las predicciones de su modelo

¹³ Los teóricos de la escuela de la elección racional sostienen que todos los fenómenos sociales pueden y deben ser explicados en términos de las acciones instrumentales de individuos racionales que son constreñidos por un contexto determinado. En este sentido, las teorías holísticas son compatibles con la teoría de la elección racional si pueden ser traducidas a un nivel individual, utilizando un modelo con actores racionales; es decir, si se puede ofrecer microfundaciones para las mismas. Ver, por ejemplo, Tsebelis (1990).

¹⁴ Jason Brownlee (2007). Seminario «Democratización en Perspectiva Comparada», dictado en el departamento de Gobierno de la Universidad de Texas en Austin».

teórico. Por su lado, si bien Boix utiliza una base de datos bastante completa y un análisis estadístico sofisticado para evaluar algunas de sus ideas, en realidad no pone a prueba la variable central de su teoría, a saber, el balance de poder entre clases (Alexander, 2004).

Un punto importante a tomar de este subtítulo es cómo una misma aproximación teórica puede ser estudiada con métodos tan diferentes: por un lado, el análisis a profundidad e histórico de un número pequeño de casos en el que la inducción juega un papel importante en la generación de teoría y, por otro, el desarrollo deductivo de modelos matemáticos que a veces ni siquiera son corroborados empíricamente.

4. Los legados institucionales

Una vía de investigación reciente y bastante prometedora es la que analiza el impacto de factores institucionales en el cambio de regímenes políticos. Como hemos visto, otros enfoques resaltan las decisiones contingentes de élites políticas o el peso de los factores estructurales, omitiendo del todo la discusión acerca del peso causal de factores institucionales. En contraste, los estudios sobre los legados institucionales resaltan cómo los gobernantes de turno actúan estratégicamente pero bajo las oportunidades y limitaciones impuestas por el marco institucional en el que se encuentran. De esta forma, los análisis institucionales del cambio de régimen se alejan del extremo voluntarismo de muchos estudios inspirados en la tercera ola de democratización pero sin tratar de revivir el antiguo determinismo de las estructuras (Snyder & Mahoney, 1999, p. 118). En especial, destacan los trabajos de Linz & Stepan (1996), Bratton & van de Walle (1997) y Geddes (1999)¹⁵.

Estos estudios comparten una idea base: distintos tipos de regímenes autoritarios caen de formas característicamente diferentes. Esto se debe a que distintos tipos de autoritarismo difieren entre sí mismos tanto como de la democracia (Geddes, 1999, p. 121). Por ello, el tipo de régimen previo constriñe y determina en gran parte los caminos posibles hacia la democracia. Por un lado, Linz y Stepan analizan cómo el autoritarismo, el totalitarismo, el post-totalitarismo y el sultanismo afectan de forma diferente la formación de grupos de oposición, posibles divisiones entre gobernantes, así como los intereses, percepciones e identidades de los mismos. Asimismo, los autores utilizan esta tipología para predecir cuán difícil será la consolidación democrática para cada uno de estos tipos de régimen. En este sentido, el sultanismo y el totalitarismo serían los más distantes de la consolidación democrática y el autoritarismo el

¹⁵ Dos trabajos de necesaria consulta sobre la democratización en América Central que resaltan factores institucionales desde una perspectiva de institucionalismo histórico y de trayectoria dependiente son Mahoney (2001) y Yashar (1997).

menos distante. Metodológicamente, el estudio de Linz y Stepan utiliza una aproximación cualitativa clásica, estudiando unos pocos casos pero a profundidad. Además, conceptualmente, desarrollan una tipología de autoritarismos que constituye una referencia importante para diversos académicos.

Bratton y van de Walle, por su parte, contrastan el camino típico de las transiciones a la democracia producidas en África subsahariana (desde regímenes neopatrimoniales) con el camino seguido por las transiciones desde regímenes autoritarios burocráticos en el sur de Europa y América Latina, tal como ha sido descrito por los estudiosos de las transiciones. De acuerdo con los autores: 1) las transiciones desde el neopatrimonialismo en África subsahariana fueron típicamente iniciadas por protestas populares y no como resultado de la división de la cúpula de gobierno; 2) las élites neopatrimoniales se dividieron por pugnas sobre el acceso al clientelismo estatal antes que en torno a posiciones sobre la liberalización; y 3) los bajos niveles de institucionalización reducen la posibilidad de establecer compromisos durables o pactos entre las élites. A su vez, los autores distinguen entre subtipos de regímenes neopatrimoniales para analizar los costos y beneficios de los grupos sociales para organizar protestas, las estrategias que los gobernantes eligen para defender sus intereses y los diferentes resultados de estos procesos de cambio político. Metodológicamente, Bratton y van de Walle utilizan observaciones de 42 países de África subsahariana y elaboran una serie de modelos estadísticos para evaluar diversas implicancias de su teoría. Asimismo, complementan este análisis estadístico con una narración cualitativa de episodios y procesos políticos que experimentaron varios de los países estudiados.

Desde una perspectiva de elección racional institucional, Geddes examina cómo las divisiones y pugnas por liderazgo al interior de las cúpulas del gobierno autoritario impactan de forma diferenciada la duración de regímenes militares, personalistas y de partido único debido a los diferentes incentivos y preferencias que los miembros de dichos gobiernos confrontan. Geddes sostiene que, debido a que la mayoría de oficiales de gobiernos militares valoran más la unidad de la institución militar que la permanencia en el gobierno, los regímenes militares se adhieren menos al poder que los cuadros de otros tipos de autoritarismo. Por ello, los regímenes militares son los más frágiles, pues contienen las semillas de su propia destrucción: con frecuencia son los propios oficiales los que inician la transición con tal de evitar la división del cuerpo militar. En contraste, facciones rivales dentro de regímenes de partido único y personalistas tienen más incentivos para cooperar en función de la supervivencia del régimen. Por ello, los regímenes de partido único suelen ser muy resistentes y son excepcionalmente traídos abajo por eventos externos. Por su parte, los regímenes personalistas son sensibles a divisiones internas únicamente cuando graves crisis económicas afectan las bases materiales de la lealtad hacia el régimen

(el botín). Usualmente, tienen más problemas para sobrevivir a la muerte del líder o a revueltas violentas.

Metodológicamente, el texto de Geddes es de sumo interés para este artículo. Primero, muestra cómo un enfoque teórico de elección racional no siempre es formalizado matemáticamente. En este caso, Geddes recurre más bien a métodos estadísticos para evaluar empíricamente sus predicciones teóricas o hipótesis. En otro artículo que analiza el surgimiento de la carrera pública en América Latina, Geddes utiliza también la teoría de elección racional como fuente de inspiración de su explicación pero esta vez realiza un análisis cualitativo de casos para sustentarla (Geddes, 1991). Estos ejemplos disputan un aparente sentido común que se repite con frecuencia mostrando que la teoría de la elección racional y los métodos formales *no* siempre van juntos. Teoría y método no son lo mismo. Más aún, los textos reseñados en esta sección dan cuenta de cómo hipótesis derivadas de una misma fuente de inspiración teórica pueden ser evaluadas utilizando diferentes procedimientos metodológicos.

En general, la aproximación institucional (diferentes incentivos de los gobernantes) da una explicación de por qué el estudio de las transiciones, que se desarrolló estudiando las transiciones hacia la democracia desde regímenes militares en América Latina y el sur de Europa, enfatizó el rol de la división interna del régimen como detonante causal de las transiciones y cómo este esquema no funciona para explicar lo acontecido en otras regiones donde protestas «desde abajo» (Bratton & van de Walle, 1997; McFaul, 2002), crisis económicas (Bratton & van de Walle, 1997) u otros eventos como presiones externas tuvieron mayor relevancia para la democratización. Estudios recientes sobre la democratización en México (por ejemplo, Magaloni, 2006; Greene, 2007) también señalan un proceso de transición diferente del señalado por el paradigma de la transitología partiendo del análisis del caso mexicano como régimen de partido único dominante que, junto con Paraguay, constituyen una excepción en América Latina.

Como puede sugerir este breve repaso en el que se mencionan múltiples categorías de regímenes autoritarios, los estudiosos del cambio de régimen que deseen continuar explorando esta ruta necesitan trabajar más en el refinamiento de conceptos y la construcción de tipologías, un paso fundamental pero muchas veces obviado en política comparada. Más aún, como señalan Snyder y Mahoney, los estudiosos del cambio de régimen deben evitar sobreestimar el poder de las variables institucionales pues éstas no lo explican todo: factores extra institucionales que reconfiguran el poder e intereses de los actores, como por ejemplo cambios en la economía global o cambios demográficos, pueden ser detonantes de casos importantes de transformación institucional (Snyder & Mahoney, 1999, p. 119).

5. Cultura

El principal supuesto de los enfoques culturalistas es que las normas y los valores guían las acciones humanas; en otras palabras, que la situación objetiva no determina la acción, en este caso política. Los argumentos culturalistas tradicionales en los estudios sobre cambio de régimen político proyectan la cultura política como una fuerza casi estática, que cambia muy lentamente, y por ello tienden, sobre todo, a explicar las continuidades.

Una versión clásica del culturalismo ha sostenido que determinadas sociedades no están preparadas para la democracia porque tienen una cultura política con rasgos o valores «autoritarios» de diverso tipo. En estos «cultura política» es muchas veces equiparada con una tradición religiosa histórica y la definición asume la homogeneidad cultural del núcleo social bajo estudio, normalmente el Estado. Como ilustración, hasta los años setenta, una serie de autores enfatizaron la incompatibilidad del legado cultural del colonialismo ibérico y la democracia (por ejemplo, Wiarda, 1974). Estos enfoques tendían a ver la cultura política como condición para la democracia y, por tanto, predecían la continuidad del autoritarismo en diversas regiones. Muchos eran trabajos de tipo más ensayístico que no presentaban evidencia firme a su favor.

En su mayoría, estos argumentos fueron puestos en cuestión por la tercera ola de democratización, en la que la democracia se expandió a regiones donde antes habían predominado regímenes no democráticos. Adicionalmente, algunos académicos empezaron a resaltar un problema de posible tautología en los argumentos culturales pues es muy difícil discernir si son los valores de las masas los que generan condiciones propicias para la democratización o si es la experiencia de democratización la que fomenta el desarrollo de valores democráticos y de mayor tolerancia. En otras palabras, se empezó a recalcar la necesidad de proponer teorías susceptibles de ser falsificadas.

Hoy subsisten, sin embargo, discusiones en curso acerca de la relación entre, por ejemplo, el islamismo y la democracia. El provocativo argumento del libro *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order* de Huntington (1996) que señalaba la incompatibilidad del islamismo y la democracia generó un debate importante, sobre todo después del atentado a las torres gemelas de 2001. Además de respuestas al argumento de Huntington que basan su evidencia en observaciones de tipo cualitativo (por ejemplo Stepan, 2000), han proliferado los estudios que someten a análisis estadístico de diverso tipo la tan mentada relación entre islamismo y democracia (Fish, 2002; Tessler, 2002; Stepan & Roberstone, 2003; Ulfelder, 2007).

Una vía alternativa para generar argumentos culturalistas en el estudio del cambio de régimen político ha sido desarrollar explicaciones aditivas, menos deterministas;

haciendo de la cultura un factor interviniente en la explicación causal. Es decir, argumentos del tipo «la cultura también importa». En particular, destaca el trabajo de Inglehart & Welzel (2005). Ellos retoman la teoría de la modernización y elaboran una adaptación propia que introduce la cultura como un factor interviniente, que vincula el desarrollo y la democracia. Para Inglehart y Welzel el desarrollo socioeconómico produce cambios culturales, transformando normas sociales absolutas hacia valores que enfatizan la autonomía humana y la expresión individual. Estos valores, a su vez, movilizan fuerzas sociales que favorecen la adopción de la democracia, allí donde ésta aún no existe, y favorecen el sostenimiento y profundización de la democracia donde ésta ya existía. Pero los autores encuentran también que la cultura es de trayectoria dependiente: el hecho de que existan sociedades históricamente protestantes o islámicas da lugar a la emergencia de zonas culturales con sistemas de valores distintivos, incluso una vez que se realiza un control por desarrollo económico.

En otras palabras, Inglehart y Welzel encuentran evidencia a favor de la teoría de la modernización pero intentan mostrar que la relación entre desarrollo y democracia no es determinista ni linear, sino que adopta diferentes formas en distintos contextos culturales. En términos metodológicos, Inglehart y Welzel usan intensivamente diversas técnicas de análisis estadístico para evaluar los diferentes pasos de su argumento, utilizando la encuesta mundial sobre valores (World Value Survey) así como diversas bases de datos que codifican el nivel de democracia de los diferentes países, como por ejemplo Polity IV o Freedom House.

Inglehart y Welzel aceptan los preceptos básicos de la teoría de la modernización y hacen más compleja la explicación al incluir la cultura como variable adicional. No obstante, la fuerza democratizadora inicial de su modelo viene siempre dada por el desarrollo económico y los autores no proporcionan una explicación convincente sobre los mecanismos causales que permitan comprender los procesos de democratización en sociedades particulares. Finalmente, comparatistas que adoptan un enfoque intersubjetivo de la cultura critican a esta perspectiva por acercarse demasiado al reduccionismo atomístico de la teoría de la elección racional (Lichbach, 2003). En general, estos críticos cuestionan la validez de esta forma de operacionalizar y medir la «cultura» en el nivel individual a través de encuestas, pues para ellos la cultura debe entenderse como una realidad común e intersubjetiva.

Para concluir, es interesante constatar cómo en la actualidad la mayoría de estudios que postulan explicaciones culturalistas sobre el cambio de régimen lo hacen desde un enfoque subjetivo (micro) y recurren a técnicas estadísticas para evaluar sus argumentos.

	Método*			
Aproximación Teórica	Narrativa	Estadística	Formal	Mixto
Estructura/Clases	Moore Jr. 1966; Rueschemeyer, Stephens & Stephens 1992 (Democratización)		Acemoglu & Robinson 2006 (Democratización)	Boix 2003 (Democratización)
Estructura/Modernización		Lipset 1959; Boix & Stokes 2003; Pzeworski <i>et al.</i> 2000 (Condiciones /Estabilidad)		
Agencia	O'Donnell & Schmitter 1986 (Transiciones); Highley & Burton 2006 (Democratización)			
Instituciones	Linz & Stepan 1996 (Transiciones)	Geddes 1999 (Duración de autoritarismos)		Bratton & van de Walle (Transiciones)
Cultura		Fish 2002; Tessler 2002; Stepan & Roberstone 2003; Ulfelder 2007; Inglehart & Welzel 2005 (Condiciones)		

*La variable dependiente de cada texto está incluida entre paréntesis.

4. REFLEXIONES FINALES

Este texto ha intentado ser una breve introducción a la forma típica en que se hace política comparada, utilizando uno de los campos de investigación más prolíficos, es decir, los estudios sobre cambio de régimen político. El artículo ha buscado presentar de manera simple diversos pasos que forman parte de los procedimientos regulares que el comparatista sigue para el desarrollo de sus investigaciones. Realicé primero una presentación, muy escueta, de los pasos que los comparatistas suelen seguir para plantear una propuesta de investigación y desarrollarla. En general, distinguí aquellos

procedimientos que tienen que ver con la definición del objeto de estudio, muy vinculados con la teoría, y aquellos que tienen que ver con la estrategia de investigación, donde los métodos entran a tallar. Finalmente, ilustré cómo el origen y cambio de regímenes políticos ha sido estudiada utilizando diferentes enfoques teóricos y distintos procedimientos metodológicos.

En especial, el ensayo buscó explicar de la forma más simple y corta posible la diferencia entre teoría y método, y el papel de cada uno dentro de la subdisciplina de política comparada. Recalco que dentro de política comparada porque estos mismos dos componentes de la investigación social poseen otro contenido y relación dentro de otras especialidades de las ciencias sociales. Como he señalado, incluso ésta es una presentación de lo que una corriente mayoritaria en política comparada considera estándar. En otras palabras, no es mi intención sugerir que estos son «los» pasos o la forma en que todas las ciencias sociales proceden o deben proceder. Éste ha sido un ejercicio para mostrar a quienes se inician en el estudio de la política comparada los retos con los que se toparán a lo largo de su carrera en cualquier facultad o departamento más o menos convencional.

Teoría y método, entonces, tienen un rol diferente en la política comparada y he argumentado que, en mi opinión, lo central en esta empresa de estudio debe ser que nuestra disciplina y creatividad académica estén guiadas por la teoría antes que el método. Empezar una especialidad en el momento que lo hacemos en el Perú implica el riesgo de hacer demasiado atórica y meramente empírica la disciplina: sin una formación rigurosa en teoría comparada, los estudiantes y profesores jóvenes pueden sentirse tentados a simplemente «aprovechar» la información que está siendo generada en nuestro país —a través de los estudios de opinión pública y la sistematización en formato electrónico de muchos archivos— y realizar estudios sofisticados metodológicamente pero irrelevantes teóricamente. El recojo de información es sin duda necesario, pero por lo general para que ella sirva debe ser guiado por inquietudes teóricas. Antes de ponerse a recolectar datos es importante saber para qué lo hacemos: la empiria por la empiria, el dato por el dato, usualmente genera un tipo de conocimiento limitado y con fecha de caducidad clara (y muchas veces muy aburrido). En contraste, lo dirigido por la teoría tiene mayor posibilidad de durar en el tiempo.

El Perú está llegando «tarde» al estudio especializado de la política, pero ello puede ser leído como una ventaja antes que como una desventaja: tenemos la oportunidad de aprender de la experiencia de otros, de sus aciertos y errores. Para contribuir a desarrollar una especialidad que no arrastre vicios importados, es importante aprender a pensar por nosotros mismos.

REFERENCIAS

- Acemoglu, Daron & James A. Robinson (2001). A Theory of Democratic Transitions. *American Economic Review* 91, pp. 938-963.
- Acemoglu, Daron & James A. Robinson (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Alexander, Gerard (2004). Review: Democracy and Redistribution by Carles Boix. *Perspectives on Politics* 2 (2), pp. 95-396.
- Barrington Moore, Jr (1966). *Social Origins of Dictatorship and Democracy: Lord and Peasant in the Making of the Modern World*. Boston: Beacon Press.
- Bermeo, Nancy (1997). The Myths of Moderation: The Role of Radical Forces in the Transition to Democracy. *Comparative Politics* 29 (3), *Transitions to Democracy: A Special Issue in Memory of Dankwart A. Rustow*, pp. 305-322.
- Boix, Carles (2003). *Democracy and Redistribution*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Boix, Carles & Susan Stokes (2003). Endogenous Democratization. *World Politics* 55 pp. 517-549.
- Brady, Henry E., David Collier & Jason Seawright (2004). Refocusing the Discussion of Methodology. En Henry E. Brady & David Collier (editores), *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Bratton, Michael & Nicolas van de Walle (1997). *Democratic Experiments in Africa: Regime Transitions in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Brownlee, Jason (2007). *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brownlee, Jason (2009). Portents of Pluralism: How Hybrid Regimes Affect Democratic Transitions. *American Journal of Political Science* 53 (3), pp. 515-532.
- Carothers, Thomas (2002). The End of the Transitions Paradigm. *Journal of Democracy* 13, pp. 5-21.
- Collier, David & James Mahon (1993). Conceptual Stretching Revisited: Adapting Categories in Comparative Analysis. *American Political Science Review* 87 (4), pp. 845-855.
- Collier, David & Stephen Levitsky (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics* 49 (3), pp. 430-451.
- Collier, Ruth Berins & James Mahoney (1997). Adding Collective Actors to Collective Outcomes: Labor and Recent Democratization in South America and Southern Europe. *Comparative Politics* 29 (3), *Transitions to Democracy: A Special Issue in Memory of Dankwart A. Rustow*, pp. 285-303.
- Dahl, Robert A (1971). *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven: Yale University Press.

- Diamond, Larry (2002). Thinking about Hybrid Regimes. *Journal of Democracy* 13, pp. 21-35.
- Elkins, Zachary (2000). Gradations of Democracy? Empirical Tests of Alternative Conceptualizations. *American Journal of Political Science* 44 (2), pp. 287-294.
- Fish, M. Steven (2002). Islam and Authoritarianism. *World Politics* 55, pp. 4-37.
- Geddes, Barbara (1999). What Do We Know about Democratization After Twenty Years? *Annual Review of Political Science* 2, pp. 115-144.
- Greene, Kenneth F. (2007). *Why Dominant Parties Lose. Mexico's Democratization in Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Higley, John & Michael Burton (2006). *Elite Foundations of Liberal Democracy*. Nueva York: Rowman & Littlefield.
- Huntington, Samuel (1993). Democracy's Third Wave. En Larry Diamond & Marc F. Plattner (editores), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 3-25.
- Huntington, Samuel (1996). *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*. Nueva York: Simon & Schuster.
- King, Gary, Robert O. Keohane & Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.
- Kitchelt, Herbert (1992). Political Regime Change: Structure and Process-Driven Explanations? *American Political Science Review* 86 (4), pp. 1028-1034.
- Laitin, David D. (2000). *Comparative Politics: The State of the Subdiscipline*. Trabajo presentado en la conferencia anual de la American Political Science Association, Washington D.C., setiembre.
- Levitsky, Stephen & Lucan A. Way (2002). Elections without Democracy: The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy* 13, pp. 51-65.
- Lichbach, Mark (2003). *Is Rational Choice all of Social Science?* Michigan: University of Michigan Press.
- Linz, Juan (1964). An Authoritarian Regime: Spain. En Erik Allardt & Yrjö Littunen (editores), *Mass Politics: Studies in Political Sociology*. Nueva York: Free Press, pp. 251-283 y 374-381.
- Linz, Juan & Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Lipset, Seymour Martin (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review* 53 (1), pp. 69-105.
- Lipset, Seymour Martin (1960). *Political Man: The Social Bases of Politics*. Nueva York: Doubleday.

- Magaloni, Beatriz (2006). *Voting for Autocracy. Hegemonic Party Survival and its Demise in Mexico*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mahoney, James (2001). *The Legacies of Liberalism: Path Dependence and Political Regimes in Central America*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Mahoney, James (2003). Knowledge Accumulation in Comparative Historical Research. The Case of Democracy and Authoritarianism. En J. Mahoney & D. Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 131-174.
- Mahoney, James (2005). *Qualitative Methodology and Comparative Politics*. Trabajo presentado en la conferencia anual de la American Political Science Association, Washington D.C., realizado del 1 al 4 de setiembre.
- Mahoney, James & Dietrich Rueschemeyer (2003). Comparative Historical Analysis: Achievements and Agendas. En J. Mahoney & D. Rueschemeyer (editores), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-38.
- Mainwaring, Scott & Aníbal Pérez-Liñán (2003). Level of Development and Democracy. Latin American Exceptionalism, 1945-1996. *Comparative Political Studies* 36 (9), pp. 1031-1067.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks & Aníbal Pérez-Liñán (2001). Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999. *Studies in Comparative International Development* 36 (1), pp. 37-65.
- McFaul, Michael (2002). The Fourth Wave of Democracy and Dictatorship. *World Politics* 54 (2), pp. 212-244.
- Munck, G. L. (2007). The Past and Present of Comparative Politics. Munck, G. L. y Snyder, R. *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Munck, G. L. and Snyder, R (2007). *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1973). *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California.
- O'Donnell, Guillermo & Philippe Schmitter (1986). *Transitions from Authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- O'Donnell, G (2007). Democratization, Political Engagement and Agenda Setting Research. Munck, G. L. and Snyder, R. *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*. Baltimore, Md.: The Johns Hopkins University Press.

- Przeworski, Adam & Henry Teune (1970). *The Logic of Comparative Social Inquiry*. Nueva York: Wiley-Interscience.
- Przeworski, Adam and Fernando Limongi (1997). Modernization: Theories and Facts. *World Politics*, 49 pp. 155-183.
- Przeworski, Adam, Michael E. Álvarez, José Antonio Cheibub & Fernando Limongi (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-Being in the World, 1950-1990*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Remmer, Karen (1991). New Wine or Old Bottlenecks? The Study of Latin American Democracy. *Comparative Politics* 23 (4), pp. 479-495.
- Rueschemeyer, Dietrich Huber Stephens, Evelyne & John Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Rueschemeyer, Dietrich, Huber Stephens, Evelyne, and John Stephens (1993). The Impact of Economic Development on Democracy. *The Journal of Economic Perspectives* 7, pp. 71-86.
- Rudra, Nita (2002). Globalization and the Decline of the Welfare State in Less-Developed Countries. *International Organization* 56 (2), pp. 411-445.
- Rustow, Dankwart A. (1970). Transitions to Democracy: Toward a Dynamic Model. *Comparative Politics* 2 pp. 337-363.
- Sartori, Giovanni (1970). Concept Misformation in Comparative Politics. *American Political Science Review* 64 (4), pp. 1033-1053.
- Slater, Dan (2005). *Ordering Power: Contentious Politics, State-Building, and Authoritarian Durability in South Asia*. Tesis doctoral, Universidad de Emory, Departamento de Ciencia Política.
- Smitter, Philippine C. and Terry Karl (1993). What Democracy Is ... And Is Not. En Larry Diamond & Marc F. Plattner (editores), *The Global Resurgence of Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 39-52.
- Schumpeter, Joseph A. (1947). *Capitalism, Socialism and Democracy*. Nueva York: Harper & Row.
- Smith, Benjamin (2005). Life of the Party: The Origins of Regime Breakdown and Persistence under Single-Party Rule. *World Politics* 57 (3), pp. 421-451.
- Smith, Benjamin (2008). Rethinking The Economic Origins of Dictatorship and Democracy: The Continuing Value of Cases and Comparisons. *Newsletter of the American Political Science Association Organized Section in Comparative Politics* 19 (1), pp. 16-20.
- Snyder, Richard (2006). Beyond Electoral Authoritarianism: The Spectrum of Nondemocratic Regimes. Andreas Schedler (editor) *Electoral Authoritarianism: The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 219-231.

- Snyder, R (2007). The Human Dimension of Comparative Research. En G. L. Munck & R. Snyder (editores), *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Snyder, Richard & James Mahoney (1999). Review: The Missing Variable: Institutions and the Study of Regime Change. *Comparative Politics* 32 (1), pp. 103-122.
- Stepan, Alfred C. (2000). Religion, Democracy, and the 'Twin Tolerations'. *Journal of Democracy* 11 (4), pp. 37-57.
- Stepan, Alfred C. & Graeme Robertson (2003). An 'Arab' More than 'Muslim' Electoral Gap. *Journal of Democracy* 14, pp. 30-44.
- Strauss, Leo (1989). An Epilogue. En H. Gildin (editor), *An Introduction to Political Philosophy. Ten Essays by Leo Strauss*. Detroit: Wayne State University Press, pp. 125-155.
- Tessler, Mark (2002). Islam and the Democracy in the Middle East: The Impact of Religious Orientations on Attitudes towards Democracy in Four Arab Countries. *Comparative Politics* 34 (1), pp. 337-354.
- Tetreault, Mary Ann (2000). *Stories of Democracy: Politics and Society in Contemporary Kuwait*. Nueva York: Columbia University Press.
- Tsebelis, George (1990). *Nested Games*. Berkeley: University of California Press.
- Ulfelder, Jay (2007). Natural-Resource Wealth and the Survival of Autocracy. *Comparative Political Studies* 40 (8), pp. 995-1018.
- Wantchekon, Leonard (2003). Clientelism and Voting Behavior: Evidence from a Field Experiment in Benin. *World Politics* 55, pp. 399-422.
- Wedeen, Lisa (2004). Concepts and Commitments in the Study of Democracy. En Ian Shapiro, Rogers M. Smith & Tarek E. Masoud (editores), *Problems and Methods in the Study of Politics*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 274-306.
- Weyland, Kurt (2006). *Comparative Study of Political Systems*. Seminario de la Escuela de Posgrado, otoño. Universidad de Texas en Austin, Departamento de Gobierno.
- Wiarda, Howard J. (editor) (1974). *Politics and Social Change in Latin America: The Distinct Tradition*. Amherst: University of Massachusetts Press.
- Wibbels, Erik (2006). Dependency Revisited: International Markets, Business Cycles, and Social Spending in the Developing World. *International Organization* 60, pp. 433-468.
- Winant, Howard (2001). *The World is a Ghetto: Race and Democracy Since World War II*. Nueva York: Basic Books.
- Yashar, Deborah (1997). *Demanding Democracy: Reform and Reaction in Guatemala and Costa Rica, 1870s-1950s*. Palo Alto: Stanford University Press.

II. EL PERÚ Y LA POLÍTICA COMPARADA

EL PERÚ EN LA POLÍTICA COMPARADA: TEMAS DE ESTUDIO

Eduardo Dargent Bocanegra

Tal vez la mayor sorpresa del estudiante peruano que inicia un doctorado en Ciencia Política en los Estados Unidos o el Reino Unido es descubrir la enorme bibliografía sobre el Perú en la academia anglosajona. El número de estudios sobre el caso peruano debe encontrarse solo por debajo de los dedicados a Argentina, Brasil, México, tal vez Chile. Paradójicamente, muchos de estos trabajos son poco conocidos en la comunidad académica local. Barreras de idioma, la dificultad de acceder a publicaciones especializadas y la ausencia de escuelas de ciencia política en el país hacían difícil este diálogo. En la actualidad, por suerte, varias de esas barreras han ido desapareciendo. El presente artículo busca contribuir a esta aproximación presentando cuatro temas en los que el caso peruano ha sido importante para la política comparada.

Los temas son: 1) participación política de sectores populares, 2) autonomía del Estado, 3) régimen político y 4) reformas de mercado. Un análisis de seis revistas publicadas en Canadá, Estados Unidos e Inglaterra (tres de ellas de política comparada y tres de enfoque regional) desde 1980 hasta 2009 muestran la predominancia de estos cuatro temas al analizar el Perú (aunque el tema de participación política es mucho más amplio que la discusión en la que me centro pues incluye a los estudios sobre partidos políticos).

Cuadro 1: Artículos de política comparada sobre el Perú en revistas de política comparada y revistas de enfoque regional (1980-2009)¹

Revista / Tema	Comparative Politics	Comparative Political Studies	World Politics	Journal of Latin American Studies	Latin American Research Review	Latin American Politics and Society*	Total
Participación política (participación de sectores populares, partidos políticos, tendencias de voto, opinión pública, etcétera).	1	4	-	2	3	5	15
Reformas de mercado (magnitud de las reformas, consecuencias de las reformas para los partidos políticos, etcétera).	2	2	-	-	4	6	14
Régimen político (populismo, neopopulismo, autoritarismo, democratización).	4	2	1	1	2	3	13
Estado y políticas públicas (autonomía del Estado, difusión de políticas públicas, programas estatales contra la pobreza).	-	2	1	1	4	1	9
Violencia política / Sendero (ideología, rondas campesinas, políticas antisubversivas).	1		1	2	1	4	9
Movimientos indígenas (surgimiento, partidos indígenas, relevancia para la democracia).	1	1	1	1	-	-	4
Instituciones políticas (formales) (efectos de reglas formales sobre la política, estudios sobre instituciones estatales).	-	3	-	1	-	1	5
Otros	1	2	-	4	2	6	15
Total	10	16	4	12	16	26	84

¹ Algunos trabajos fueron difíciles de clasificar por tocar dos de las categorías. En el anexo 1 se listan los artículos y el criterio utilizado para clasificarlos. En dos revistas prestigiosas de ciencia política en las que se privilegia el análisis cuantitativo, *The American Political Science Review* y *The American Journal of Political Science*, se encontraron cuatro artículos sobre el Perú. En APSR Kasza (1987); Muller, Dierz y Finkel (1991); y Schady (2000). En AJPS Dierz y Goodman (1987).

* Antes: Journal of Interamerican Studies and World Affairs.

En cada tema resalto la particularidad o generalidad del caso peruano en contraste con otros países de la región o del mundo. En primer lugar, en el tema de la participación política de sectores populares, el Perú es un caso similar al resto de América Latina: grandes cambios sociales y económicos producidos a mediados del siglo pasado que dieron lugar a una mayor participación popular en la política. El Perú es particular, sin embargo, por haber sido gobernado por un gobierno militar que motivó la participación y una agenda social antes que reprimir dicha incorporación, como en el Cono Sur. Los estudios sobre autonomía del Estado vieron en el Perú de Juan Velasco Alvarado un caso de relevancia mundial pues el Estado peruano actuó contra poderosos grupos económicos, cuestionando así teorías marxistas y neomarxistas que presentaban al Estado como un ente subordinado a los intereses económicos dominantes. En el caso de régimen político, el Perú de Fujimori demostró, junto a otros casos de Asia, Europa del Este y África, que el autoritarismo era compatible con elecciones medianamente competitivas. Finalmente, para los estudios de las reformas de mercado, nuestro país fue un caso de reforma radical en tiempos democráticos (1990-1992), lo cual debilitó el sentido común de que solo los autoritarismos podían lograr reformas de esa magnitud. En la conclusión propongo algunas ideas sobre cómo estos temas pueden ayudar a plantear preguntas relevantes para la política comparada en el Perú actual.

Mi enfoque en trabajos de la academia anglosajona no implica que no se hayan trabajado estos temas en el Perú. La mayoría de los temas cuentan también con importantes contribuciones locales, ya sea desde la ciencia política, sociología, antropología o el derecho constitucional. Privilegio en este artículo la visión externa por dos razones. Primero porque estos trabajos, a pesar de ser muchos y muy prolijos, son poco conocidos en el país. Segundo, y más importante, porque no me interesa resaltar los temas en sí, sino el enfoque comparado utilizado en los trabajos al situar al Perú en un contexto más amplio que el caso nacional².

Esta selección, como cualquier otra, deja fuera temas en los que el Perú ha sido un caso importante para la ciencia política, entre ellos el surgimiento y colapso de partidos políticos, la violencia política de los años ochenta o la ausencia de un

² Otras dos ausencias en el artículo son la academia francófona y la creciente comunidad de comparativistas de España y América Latina. La academia francófona cuenta con varios especialistas en el Perú y la región andina que también realizan análisis comparado. Una muestra de la producción de esta comunidad se encuentra en el Observatoire Politique de L'Amérique Latine (<http://www.opalc.org/>) y en la revista *Probleme de l'Amérique Latine* editada por el Institut Choiseul. Asimismo, puede consultarse la revista *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* que incluye textos en francés. Tampoco se están tomando en cuenta las revistas españolas y las cada vez más numerosas de América Latina (especialmente Argentina, Brasil, Chile y México) en las que se hace análisis comparado sobre el Perú y la región.

movimiento indígena comparable a los de Bolivia y Ecuador. He privilegiado por relevancia, espacio e interés personal los cuatro temas señalados, pero el lector interesado en profundizar en los demás temas encontrará referencias a los mismos en otros artículos de este libro y en la lista de artículos sobre el Perú incluidos en el anexo I.

1. PARTICIPACIÓN POLÍTICA DE SECTORES POPULARES

Desde los años cincuenta, América Latina ganó especial relevancia en la política comparada por los dramáticos cambios sociales y económicos que se producían en la región. La disminución del analfabetismo, las migraciones masivas a las ciudades, la reducción de la mortalidad, el crecimiento del mercado, entre otros cambios dramáticos, producían a su vez enormes cambios políticos en la región. La teoría de la modernización, en boga en esos años, asumía que este conjunto de cambios sociales y económicos traerían también cambios políticos democráticos en América Latina (Lerner, 1958). Contra estas predicciones, el continente, más bien, ofrecía diversos ejemplos de tensiones y conflictos causados por estos procesos (Huntington, 1968; O'Donnell, 1973).

El caso peruano fue similar en sus procesos económicos y sociales a diversos países de América Latina. Su particularidad, sin embargo, es haber contado en los sesenta y setenta con un autoritarismo «modernizador» que no fue de derecha, sino cercano al tipo de políticas que asociamos con la izquierda: medidas redistributivas y nacionalización de empresas privadas. En sus primeros años, el gobierno militar realizó ambiciosas reformas que buscaron incorporar a la población pobre y que en el camino transformaron profundamente la sociedad peruana.

Diversos trabajos de política comparada sobre el Perú realizados en los setenta y ochenta se enfocaron en los cambios económicos, sociales y políticos producidos en el país antes, durante y después de Velasco³. Estos trabajos tocan temas muy diversos pero, generalizando un poco, podemos clasificar a varios de ellos como estudios sobre las formas de participación política de sectores populares. Entre ellos, análisis de los nuevos sectores urbanos y su relación con el Estado, estudios de redes clientelistas e intermediación política, o los intentos del Estado por establecer vínculos corporativos con determinados sectores de la población.

Así, por ejemplo, David Collier (1976) investigó la respuesta estatal a las migraciones masivas que se dieron desde los años cincuenta hacia Lima. Collier se pregunta por qué una ciudad pequeña y en la que se concentraban las clases altas y medias

³ Referencia obligatoria sobre este periodo son los dos volúmenes dedicados a analizar «el experimento peruano» (Lowenthal, 1975; McClintock & Lowenthal, 1983).

del país «permitió» el crecimiento de enormes barrios marginales que se establecieron en propiedad privada o estatal. Para responder a esta paradoja, el autor explora las políticas diseñadas desde el Estado para responder a las demandas y problemas de los sectores migrantes. Collier compara la relación de estos sectores populares con gobiernos democráticos y autoritarios muy distintos entre sí (Benavides, Odría, Prado, Belaunde y Velasco).

Collier sostiene que las élites políticas vieron en los migrantes una oportunidad para ganar apoyo, desarrollando vínculos con estos sectores por medio de la entrega de servicios básicos, e incluso promoviendo la toma de propiedad privada o estatal por medio de la expropiación de tierras. Las migraciones masivas, entonces, no solo fueron un problema, sino una oportunidad para los líderes políticos. Los sectores migrantes representaban una nueva fuente de apoyo político y se utilizó al Estado para construir estos vínculos. Especialmente interesante en el libro es el estudio de los intentos del velasquismo en construir una base corporativa por medio del SINAMOS.

Si Collier analiza las políticas del Estado con respecto a los migrantes, Henry Dietz (1980) mira el fenómeno «desde abajo». En su estudio sobre asentamientos humanos y tugurios de Lima, Dietz documenta las diversas formas en que los dirigentes negociaban con el Estado para lograr mejorar sus condiciones de vida. Se buscaba conseguir títulos de propiedad, infraestructura básica, servicios de salud y escuelas. Contra la predicción de que la modernización llevaría a una progresiva construcción de una mediación política pluralista, Dietz demuestra la permanencia de vínculos más utilitarios y clientelistas entre el Estado y los ciudadanos. A diferencia de Collier, sin embargo, Dietz no ve solo pragmatismo político en la respuesta del Estado a las migraciones: hubo también, en palabras de Matos Mar (1984), desborde popular, desorden, incapacidad de dirigir un proceso que sobrepasó la capacidad del Estado peruano.

Dietz también documenta el intento del gobierno militar por construir una base de apoyo entre estos sectores sociales. Concluye que los esfuerzos fallidos del velasquismo por institucionalizar su intermediación con los sectores populares debilitaron las redes que conectaban a estos sectores con el Estado. Los líderes comunales que Dietz entrevista lograban resultados modestos pero significativos en sus gestiones con el Estado. El autor sostiene que el velasquismo, al remplazar a los dirigentes por agentes estatales, debilitó los vínculos entre Estado y sociedad: no logró establecer una adecuada intermediación pero debilitó la que existía.

Dejando la ciudad, Cynthia McClintock (1981) estudió los cambios sociales y políticos producidos en zonas rurales a causa de la reforma agraria. La autora realiza encuestas y entrevistas en cooperativas agrarias del norte del país después de la reforma para explorar las actitudes políticas de sectores medios y bajos de estas zonas.

McClintock usa como base de comparación una serie de encuestas realizadas en estas zonas antes de la reforma agraria. Sus resultados muestran cómo los sectores beneficiados por las primeras reformas no se convirtieron en aliados del impulso reformista del gobierno sino, por el contrario, en opositores a nuevos cambios que pudiesen afectar los beneficios recién adquiridos. Contra una visión lineal del reformismo, según la cual los beneficiarios son agentes de cambio, McClintock nos muestra el surgimiento de actores con una agenda distinta a la del gobierno. Este mismo argumento se encuentra en procesos de reforma en distintos momentos y países en los que los primeros beneficiarios de las reformas se opusieron a su profundización (ver también McClintock, 1983).

Finalmente, Susan Stokes (1991, 1995) explora los cambios en las opiniones y la cultura política de los sectores populares de Lima en los años ochenta. Stokes renueva una vieja discusión sobre el efecto del clientelismo en la región. En América Latina, nos dice la autora, el clientelismo y la cooptación estatal habrían limitado la formación de partidos o movimientos políticos de clase. Los sectores populares en vez de actuar como una clase social y votar por partidos que representaran sus intereses, votaban de acuerdo a vínculos clientelistas con el poder de turno. Stokes sostiene que sus entrevistas y encuestas a líderes comunales de un barrio urbano marginal de Lima muestran un cambio sustantivo. Una proporción importante de estos líderes eran más ideológicos que sus pares del pasado. Menos pragmáticos en sus demandas al Estado, daban su apoyo a Izquierda Unida como partido de clase y reivindicaban una agenda de cambio social amplia. La autora no niega la permanencia de los vínculos clientelistas. Por el contrario, concluye que estas relaciones aún se mantenían en buena parte de sus encuestados. Sin embargo, Stokes resalta haber encontrado a un sector importante que ya actuaba de acuerdo con una ideología clasista. Este sector parece dispuesto a dejar de lado objetivos concretos y utilitarios para mantener posiciones ideológicas más programáticas.

Parte de la responsabilidad para el surgimiento de esta ideología contestataria entre los pobres se explica, según Stokes, por el intento del gobierno militar de politizar a la población en los setenta. El gobierno militar intentó establecer una base de apoyo ideológico entre estos sectores, pero carecía de la capacidad suficiente para cumplir con sus promesas de cambio revolucionario. En consecuencia, el gobierno generó expectativas que no podían ser cumplidas, produciendo descontento e «ideologizando» a un grupo importante de ciudadanos que se volcaron al discurso de clase de Izquierda Unida.

Este ambicioso y sugerente trabajo ha sido criticado en dos puntos principalmente. Como señala Eckstein (1996, p. 1481), el surgimiento de partidos de izquierda con apoyo de pobres urbanos fue un proceso regional y no solo peruano. Fue común

incluso en Estados sin regímenes como el de Velasco, por lo que la «capacidad» del Estado de causar estos cambios ideológicos debe relativizarse. Asimismo, pareciera que las conclusiones de Stokes sobre la aparente radicalidad de ciertos sectores exageran la ausencia de pragmatismo entre los dirigentes «ideológicos». Como señala Murakami (2000), sus resultados pueden ser interpretados en forma muy distinta, encontrando una relación más pragmática y menos ideológica con el poder. Tal vez en esos años la radicalización pagaba políticamente en el nivel local, pero pocos años después, en medio de la crisis económica, dejó de ser atractiva. Por ejemplo, Fujimori logró atraer a su esfera de influencia a sectores populares, ya sea conquistando a viejos dirigentes o promoviendo su renovación sobre la base de vínculos más pragmáticos.

Como se discute en la conclusión, considero que el diálogo con los trabajos reseñados permite enfrentar diversas preguntas sobre la participación e intermediación política en el Perú actual. Hoy, con mayor facilidad para aplicar encuestas y realizar trabajo de campo, se abren muchas posibilidades para investigadores interesados en la participación política y en intentar contestar estas nuevas preguntas.

2. AUTONOMÍA DEL ESTADO

La «revolución peruana» de 1968, junto a otros casos de cambio social impulsado desde el Estado, sirvió a los académicos para cuestionar la utilidad de los enfoques estructurales en el análisis político. En los ochenta un grupo de académicos cuestionó posiciones estructuralistas que presentaban al Estado como un reflejo/instrumento de grupos económicos dominantes en la sociedad⁴. Dichos estudiosos también criticaron una visión pluralista según la cual el Estado era un actor pasivo, neutro, que se limitaba a responder a las demandas de los grupos en disputa. En un volumen de considerable influencia en la disciplina, estos estudiosos propusieron una suerte de renacimiento «weberiano» del análisis político y «trajeron al Estado de vuelta» a la ciencia política (Evans, Rueschemeyer & Skocpol, 1985).

Si bien los autores mencionados comparten varios rasgos con los estructuralistas y reconocen la importancia de las fuerzas económicas y sociales en la política, su

⁴ Es importante precisar, sin embargo, que las teorías estructuralistas no negaban cierta autonomía al Estado. El propio Marx en *El 18 Brumario* señala que en momentos excepcionales de crisis, cuando los grupos sociales dominantes son débiles, el Estado gana autonomía y toma decisiones relativamente independientes. Asimismo, teóricos neo-marxistas, como Nicos Poulantzas o Louis Althusser, explicaban la supervivencia del capitalismo reconociendo que el Estado capitalista puede alcanzar cierta «autonomía relativa» de las clases dominantes. El Estado capitalista podía afectar los intereses de grupos sociales poderosos con el objetivo final de asegurar la continuidad del sistema en su conjunto. Desde esta aproximación, por ejemplo, la construcción del Estado de bienestar europeo sería evidencia de que el Estado es capaz de afectar algunos intereses capitalistas para evitar un quiebre total del sistema.

principal crítica a esta aproximación es que niega la posibilidad de que el Estado gane autonomía de la sociedad. Resaltan que en ciertas condiciones el Estado puede avanzar preferencias propias y distintas a las de grupos sociales poderosos. Por lo general esta autonomía será más clara en momentos en que amenazas externas o internas obligan al Estado a tomar decisiones para enfrentar dichos desafíos (Skocpol, 1985; Krasner, 1984). El Perú y la «revolución peruana» del general Velasco, con sus medidas contra grupos poderosos en la sociedad, fueron un caso importante para demostrar la pertinencia de esta nueva (o redescubierta) aproximación al estudio de la política.

Quienes proponen el concepto de autonomía del Estado se enfocan en un problema fundamental de la posición estructuralista que entiende la política como determinada por intereses económicos poderosos: llevada a extremos se vuelve infalsificable y conduce a argumentos contra-intuitivos. Si se toma como cuestión de fe que el Estado es siempre dependiente de la estructura económica dominante, entonces cualquier acción estatal, por radical que parezca, se interpretará como funcional a la perpetuación del sistema capitalista.

En su famosa introducción al volumen señalado, Theda Skocpol recurre a dos trabajos sobre el velasquismo para defender la utilidad conceptual de considerar al Estado autónomo. Trimberger (1978) y Stepan (1978) discuten en sus libros cómo la revolución peruana afectó intereses agrarios e industriales en el Perú, cambiando radicalmente la estructura económica del país. Trimberger (1978) argumenta que miembros de la élite estatal (militares y sectores burocráticos) actuaron contra estos sectores cuando percibieron que los grandes cambios sociales incrementaban los riesgos de una crisis interna. Para ella, el caso peruano era, junto a la revolución Meiji en Japón, el ascenso al poder de Atatürk en Turquía y el gobierno de Nasser en Egipto, ejemplos de cómo, en ciertas condiciones, el Estado y sus burócratas impulsan verdaderas revoluciones sociales que afectan los intereses de élites económicas.

Stepan, por otro lado, discute cómo el gobierno militar peruano realizó ambiciosas reformas para organizar, y reorganizar, la relación de la población pobre (campesinos, obreros y migrantes) con el Estado. En forma similar a otros países de la región, los militares peruanos apostaron por un régimen que el autor denomina corporativista-orgánico. Pero, en contra la tendencia regional de aliarse con las élites para gobernar, los militares peruanos tomaron medidas para incorporar a la comunidad política a sectores bajos de la sociedad. El autor explica este ánimo reformista documentando el surgimiento al interior del ejército peruano de una ideología que veía a los militares y al Estado como los únicos capaces de canalizar un proceso de cambio pacífico en una sociedad excluyente. Asimismo, Stepan señala que, a diferencia de otros países, en el Perú la opción inclusiva pudo emerger al existir condiciones internas y externas

favorables. En el frente interno no existía un peligro inminente de revolución desde abajo, dada la derrota de las guerrillas en años anteriores. En el frente externo, la agenda del régimen era acorde con los nacionalismos económicos de la época. Cambios en estas condiciones, sin embargo, y errores propios impidieron la consolidación del régimen.

En la primera sección, hemos visto de qué manera diversos autores resaltan el esfuerzo del gobierno militar por establecer vínculos de apoyo a sus reformas produciendo consecuencias contrarias al propósito de los reformadores. Un estudio de este periodo que muestra cómo el Estado puede actuar en forma autónoma contra intereses poderosos en la sociedad es el de Evelyn Huber (1983) sobre el surgimiento y acción de los sindicatos obreros en los años setenta. De acuerdo con Huber, el gobierno buscó prevenir conflictos sociales controlando la actividad sindical, afectando en el camino el poder de los industriales. Para ello, modificó leyes laborales y aumentó considerablemente los recursos a los sindicatos esperando establecer una relación corporativa con ellos. Estos recursos fortalecieron a los sindicatos, pero convirtiéndolos en grupos de gran influencia y no precisamente proclives al gobierno sino incluso muy críticos de él y capaces de organizarse políticamente. Al igual que McClintock en su estudio sobre la reforma agraria en el norte del país, Huber muestra que reconocer que el Estado es autónomo no implica asumir que será exitoso al avanzar sus objetivos. Por el contrario, como vemos en varios de los artículos discutidos, el Estado peruano parece producir efectos inesperados con sus acciones.

Otro ejemplo de autonomía del Estado, discutido más adelante, es el de los estudios de reforma de mercado. En estos trabajos se resalta la autonomía de los equipos estatales que impulsaron estas medidas aún contra poderosos intereses domésticos (industriales y sectores beneficiados con políticas proteccionistas) (Wise, 2003; Cortázar, 2006).

Esta visión del Estado autónomo, sin embargo, ha sido cuestionada desde dos posiciones. La primera crítica se hace manteniendo una posición weberiana, pero complejizándola: algunos autores han objetado que se presente una visión uniforme del Estado, adecuada para estudiar algunos fenómenos pero no para otros. ¿Quién es el Estado? ¿Los intereses de quiénes (burócratas, políticos, tecnócratas) cuentan como la voluntad del Estado? Tres estrategias o aproximaciones se han sugerido para profundizar y hacer más compleja la investigación sobre el Estado (Migdal *et al.*, 1994, pp. 1-4). Primero, se sugiere «partir» al Estado y analizar sus diversas áreas, pues la autonomía o capacidad estatal puede variar de sector a sector. Segundo, se ha señalado la necesidad de analizar los diferentes niveles regionales de acción estatal pues la actividad del Estado central es muy diferente a la de una instancia local. Finalmente, una tercera estrategia resalta que la relación entre autonomía estatal y

fuerzas sociales no implica oposición, pues la cercanía a ciertos sectores de la sociedad puede hacer al Estado más eficiente al momento de implementar políticas públicas «autónomas» (Evans, 1992). El problema con esta última perspectiva es delimitar adecuadamente «cuánta» cercanía a intereses privados es aceptable antes de que el Estado deje de ser autónomo.

La segunda crítica a esta perspectiva trae de vuelta a la sociedad. Así, por ejemplo, se podría señalar que la «autonomía» del Estado durante este periodo, o también durante las reformas de mercado de los noventa, no fue tal: en realidad lo que se presenció fue la debilidad de ciertos grupos económicos y el ascenso de nuevos intereses hegemónicos que instrumentalizaron al Estado para liquidar a los intereses en declive. El Estado simplemente hizo el trabajo sucio de los nuevos intereses dominantes. Si bien no comparto esta visión, pues las explicaciones centradas en el Estado para explicar ambos fenómenos me parecen más razonables, la crítica sí es relevante para recordar la importancia de incluir los intereses de clases poderosas en los análisis políticos.

Esta perspectiva que resalta el papel del Estado, así como el diálogo con sus críticos, también ofrece avenidas interesantes de investigación en el Perú actual. La capacidad del Estado en los diversos niveles de gobierno y su autonomía frente a intereses empresariales, por ejemplo, son temas que, como se sugiere en la conclusión, merecen mayor atención de los politólogos.

3. RÉGIMEN POLÍTICO

Sin exagerar, se puede decir que el Perú le debe a Alberto Fujimori haber recuperado su lugar privilegiado entre los politólogos. El ascenso, estabilidad y colapso del fujimorismo dieron lugar a diversos análisis desde la academia anglosajona. Estos temas incluyen, entre otros, el colapso del sistema de partidos (Kenney, 2004; Tanaka, 1998), el triunfo aluvional de un *outsider* (McClintock, 1994; Schmidt, 1996; Cotler & Grompone, 2000; Conaghan, 2005; Carrión, 2006; Murakami, 2007), el uso del concepto de populismo a líderes que impulsaban reformas de mercado (Weyland, 1996, 2001; Roberts, 1995), entre otros aspectos.

Me centro aquí en las lecciones que deja el fujimorato para los estudios de régimen político y democratización. Lo acontecido en el Perú en los tempranos noventa se sumaba a otros casos en el mundo que redujeron el optimismo de la tercera ola de la democracia⁵. El fujimorato, junto a regímenes de África, Europa del Este y Asia, mostró con más claridad que en el pasado que las elecciones no son suficientes para

⁵ Una visión crítica de este optimismo se encuentra en Brownlee (2007).

que haya democracia, pues los autoritarismos también pueden ganar elecciones. El gobierno de Fujimori fue incluso usado para proponer el surgimiento de un tipo de régimen híbrido: el autoritarismo competitivo (Levitsky & Way, 2002).

Durante «la tercera ola» de democratizaciones en los años setenta y ochenta Huntington (1991), diversos países del mundo en desarrollo se convirtieron en democracias. El mapa autoritario de América Latina fue cambiando drásticamente, dejando a Cuba como el único país sin elecciones en la región (Mainwaring, 1999; Mainwaring & Pérez-Liñán, 2005). Similar proceso se observó en Europa del Este tras la caída de la cortina de hierro, y en regiones, como África y Asia, donde la democracia había sido un régimen menos común. Este optimismo democrático se vio cuestionado por el retorno de autoritarismos en regímenes recién democratizados, la resistencia de regímenes autoritarios a democratizarse, las guerras civiles y étnicas en parte como reacción a las reglas electorales y por la debilidad en general de varias de estas nuevas democracias. Si bien América Latina vive el periodo democrático más largo de su historia, diversos académicos han resaltado cuán lejos estamos aún de considerar sólidas a nuestras democracias (O'Donnell, 1994, 1999; Weyland, 2005).

El gobierno de Fujimori y el de Chávez y otros regímenes de Europa del Este fueron calificados por Levitsky & Way (2002) como «autoritarismos competitivos», un régimen híbrido entre el autoritarismo y la democracia⁶. Era «competitivo» pues tenía como base de su legitimidad la elección popular en procesos razonablemente limpios en lo referido al conteo de votos y se mantenían abiertas una serie de «arenas» (congreso; prensa libre, etcétera) donde cuestionar el poder del gobierno. Cumpliendo la regla mayoritaria, la legitimidad de este régimen depende de mantener un alto nivel de aceptación popular que le permita ganar elecciones. Sin embargo, estos regímenes califican como autoritarismos pues abusan de su mayoría electoral para afectar a sus opositores, utilizan los recursos del Estado en su interés y, si bien hay elecciones relativamente limpias el día del sufragio, éstas no son justas por el juego sucio del gobierno durante el proceso electoral en su conjunto.

Esta discusión teórica sobre el carácter híbrido del fujimorato no fue exclusiva de Levitsky y Way. Este gobierno fue calificado desde el periodismo y la academia con un sinnúmero de nombres (democradura, dictablanda, presidencialismo plebiscitario, etcétera). La mayor lección de este debate, antes que el nombre preciso, es que los autoritarismos pueden aprender a ganar elecciones, alcanzan considerable estabilidad y logran legitimarse frente a quienes, desde el exterior, les demandan cumplir con reglas mínimas democráticas. La democracia en diversos países de la región,

⁶ Sobre clasificaciones de regímenes políticos puede consultarse: Collier & Levitsky (1997); Mainwaring, Brinks & Pérez Liñán (2001).

entonces, se mantendría más por causas externas que inhiben quiebres democráticos como los de antaño (golpes militares o eliminación de derechos políticos), antes que por cambios internos sustantivos que limitan el autoritarismo⁷. El fujimorato muestra que existen continuidades que podrían conducir a la región a regímenes autoritarios aún más cerrados si en el futuro variasen las condiciones externas que limitan los impulsos autoritarios (la política exterior de EEUU o de la Unión Europea, por ejemplo).

En todo caso, el gobierno de Fujimori permitió un renacimiento de disquisiciones académicas sobre el régimen político, uno de los temas más apasionantes en que la región ha contribuido a la disciplina (sultanismos, autoritarismos burocráticos, populismos, revoluciones, etcétera) y que hoy han perdido algo de relevancia por la estabilidad democrática (Mainwaring, 1999). Los politólogos hoy se dedican más a comparar la calidad de la democracia que a estudiar los cambios de régimen, aunque el reciente golpe en Honduras es un buen recuerdo de que nuestras democracias son inestables.

4. REFORMAS DE MERCADO

El Perú también fue importante para la academia por realizar en democracia (1990-1992) una ambiciosa reforma de mercado que cambió radicalmente la configuración del Estado. Si bien los procesos de reforma fueron comunes en la región después de la crisis de la deuda, la reforma en el Perú resalta por su profundidad. Paradójicamente, en los años ochenta economistas liberales señalaban que era casi imposible que los Estados de América Latina pudieran ser reformados dados los enormes intereses políticos, empresariales y burocráticos para mantener el *status quo*. Pocos años después, varios de estos críticos guiaban ambiciosos procesos de reforma.

Es pertinente recordar que, a diferencia de otras regiones, en América Latina no se produjeron tan claramente las llamadas «transiciones dobles» hacia la democracia y el mercado, como sucedió en Europa del Este o varios países africanos. En la región primero hubo democracia y recién una década después se dieron las reformas de mercado: por varios años todavía se apostó, en mayor o menor medida, por modelos de sustitución de importaciones y proteccionismo como proyecto de desarrollo. En el caso de Chile el orden fue inverso: primero hubo reforma en autoritarismo y luego regresó la democracia.

⁷ Un análisis de la continuidad de condiciones internas problemáticas para la democracia en Brasil puede encontrarse en Weyland (2005). Una perspectiva similar, aunque más optimista sobre el cambio de actitud de las élites políticas, se encuentra en Mainwaring & Pérez-Liñán (2005).

Es precisamente el carácter democrático de América Latina lo que explica que las reformas de mercado tomaran por sorpresa a una parte importante de la academia. Dados los enormes costos de las reformas, los entramados entre empresarios y políticos, y la reducción de recursos clientelistas que implicaban los cambios, se pensaba que los gobiernos de la región difícilmente iniciarían estas reformas, ya que solo gobiernos autoritarios podían lograr estos cambios radicales. Se apuntaba a Chile y a países asiáticos para demostrarlo⁸.

América Latina probó que esta creencia era exagerada. Diversos países realizaron reformas de mercado en democracia. Incluso en casos como los de Argentina y Perú antes del autogolpe de 1992 se pudo ver cómo los gobiernos que aprobaron las reformas fueron apoyados ampliamente por la población a pesar de sus costos sociales inmediatos. Aún más, pasada la crisis, los políticos no reversionaron las reformas para recuperar sus privilegios anteriores, sino que las mantuvieron. En el Perú la reforma del Estado fue muy profunda: se desaparecieron instituciones, se eliminaron aranceles y subsidios, se privatizaron empresas estatales, entre otros cambios que apenas pocos años antes parecían imposibles de lograr (Abusada *et al.*, 2000; Wise, 2003; Cortázar, 2006) ¿Cómo explicar lo sucedido?

Barbara Geddes (1994) intenta resolver estas interrogantes y el caso peruano es crucial para su intento. Geddes cuestiona el sentido común de que solo los autoritarismos realizan reformas de mercado demostrando que varios países transitaron al mercado en democracia. Concluye que la «imagen» autoritaria de la reforma no es real sino una imagen construida por haberse estudiado solo casos de reformistas autoritarios. Las experiencias del sudeste asiático y la de Chile como casos exitosos de reforma autoritaria influyeron en la construcción de esta imagen entre académicos y la población (Geddes, 1994).

Luego de demostrar que las democracias también implementan reformas de mercado, Geddes intenta explicar por qué políticos interesados en ganar elecciones son capaces de aceptar estos costos políticos. La autora privilegia un análisis de elección racional según el cual los políticos tienen alta aversión al riesgo y su mayor interés es mantenerse en el poder. Esta perspectiva supuestamente no podía explicar las reformas, dado el temor de los políticos de perder recursos clientelistas y enfurecer al electorado. Así, el reto de Geddes es explicar la reforma dentro de un esquema de elección racional: debe demostrar que la reforma es ventajosa para el líder político que la implementa.

⁸ Para una discusión y resumen de las perspectivas sobre los primeros trabajos sobre reformas de mercado en la política comparada ver Weyland (2002, cap. 2) y Geddes (1994).

Geddes intenta demostrar esta conveniencia señalando que los líderes que implementaron reformas exitosas eran por lo general *outsiders*, presidentes que no pertenecían al *establishment* político. Fueron elegidos por el cansancio de las masas con gobernantes incapaces de solucionar sus problemas económicos. En el poder estos líderes carecen de las ataduras de los anteriores líderes. Las reformas son útiles para los nuevos gobernantes pues permiten reestructurar el Estado, quebrando así los vínculos clientelistas de los partidos tradicionales y construyendo una nueva base de poder. La reforma, entonces, no es un costo sino una enorme oportunidad política para estos actores. Fujimori es el ejemplo que mejor se adecua a la narrativa de Geddes: el clientelismo de los partidos y los recursos de sindicatos asociados a la izquierda fueron golpeados como resultado de las reformas.

Si bien el intento de explicación es muy interesante, Geddes parece «encajar» en su teoría la interpretación sobre las verdaderas motivaciones de los reformadores. Los líderes que realizaron las reformas las llevaron a cabo en buena cuenta por la necesidad de solucionar un enorme problema social y por presiones externas de acreedores y entidades financieras internacionales más que por «estrategia». Solo a posteriori descubrieron que emprender estas medidas drásticas y sus resultados (reducción de la inflación, por ejemplo) los hacían populares, pero ello no era claro al momento de optar por la reforma.

El Perú, además, sirvió para cuestionar otras teorías sobre las condiciones necesarias para que las reformas fueran implementadas. En el país hubo reformas sin que el partido de gobierno fuera mayoritario y con un congreso fragmentado, cuestionando la importancia de explicaciones institucionales que se centraban en un Ejecutivo dominante o un partido de gobierno fuerte (Corrales, 2000; Haggard & Kaufman, 1995, pp. 163-182). El fujimorismo encontró apoyo en otros sectores, como el Fredemo, además de lograr adoptar diversos cambios sin pasar por el Congreso y utilizando facultades del Poder Ejecutivo. El cierre del Congreso se dio bastante más adelante, cuando muchas de las reformas ya habían sido implementadas, y sirvió para profundizarlas pero no para iniciarlas.

Weyland (2002), criticando estas perspectivas, ofrece una teoría diferente para explicar las reformas de mercado y su distinta «magnitud» en los países de la región (Weyland, 2002, cap. 2). Basa su explicación en una concepción distinta sobre la forma en que se toman decisiones tanto en un nivel personal como grupal. Weyland usa la teoría prospectiva para explicar por qué las personas no siempre tienen aversión al riesgo, como sugiere la elección racional. La conducta de los individuos con respecto al riesgo dependerá de la situación en que se encuentren. Cuando los individuos tienen la posibilidad de perder lo que han ganado, se vuelven adversos al riesgo. Sin embargo, cuando las circunstancias van muy mal para ellas y sus pérdidas son

considerables, las personas estarán dispuestas a arriesgar mucho más con la esperanza de salir de su situación.

Esta teoría hace que Weyland, entonces, proponga la siguiente explicación para las reformas de mercado en la región: en los países donde la crisis era muy dura, la población tomó riesgos y votó por *outsiders* ajenos a la política tradicional. Estos *outsiders* en el poder tenían menos que perder que los partidos tradicionales que habían causado o tomado medidas inadecuadas para solucionar las crisis. Por ello, tomaron el riesgo de realizar profundas reformas para estabilizar la economía. La población, por su parte, aceptó los costos de la reforma y apoyó las medidas pues su situación los llevaba también a aceptar los costos con la esperanza de una mejora. La teoría prospectiva también explica por qué América Latina no volvió a su viejo modelo de Estado pasada la crisis. Recuperada la economía y con mayor bienestar, la población se opuso a que se revertieran los cambios, pues habían recuperado su aversión al riesgo y desconfiaban de reformas que trajeran de vuelta el modelo anterior.

La teoría es razonable para explicar el éxito y fracaso de las reformas en varios casos en América Latina. En el Perú y en Argentina, Fujimori y Menem dieron un salto hacia adelante para resolver la hiperinflación. La población apoyó las reformas a pesar de ser muy drásticas: asumieron el costo con la esperanza de un mejor mañana. En Venezuela con Carlos Andrés Pérez y en Brasil con Fernando Collor de Mello también se intentó realizar reformas para sanear la economía. Sin embargo, ya que la crisis económica no era tan pronunciada como en los primeros dos países, la población finalmente rechazó los costos de la reforma y ambos presidentes eventualmente perdieron el poder (aunque el caso de Brasil es más complejo de lo aquí detallado).

El problema con la teoría de Weyland es que no explica del todo bien casos como Colombia durante el gobierno de César Gaviria o Brasil durante el gobierno de Fernando Henrique Cardoso en los que sí se adoptaron reformas importantes (aunque no de la magnitud de Argentina o Perú) sin que existiese una crisis de hiperinflación. Es decir, si bien la teoría funciona bien para explicar casos de reforma drástica, tiene problemas para explicar casos de reforma exitosos y de cierta magnitud en los que la crisis no era muy severa. El caso peruano es un buen ejemplo de la utilidad de la teoría prospectiva para analizar la conducta política y evaluar en qué forma las crisis son posibilidades de cambio político.

En la actualidad la política comparada pierde el interés en las causas de las reformas de mercado y se concentra en sus efectos. En la jerga de la disciplina, la discusión abandona la reforma como variable dependiente y comienza a verla como una variable independiente. Arce (2008), por ejemplo, ha explorado el efecto de las reformas en las protestas sociales. Contra la visión de que las reformas han disminuido la

acción colectiva en la región al reducir las agrupaciones que tradicionalmente se movilizaban (sindicatos, organizaciones agrarias), Arce argumenta que en el caso peruano ello no ha sucedido. Nuevas formas de protesta han emergido entre otros sectores beneficiados y afectados por las reformas.

Asimismo, Arce (2006) y Durand (1999, 2006) investigan cómo los «ganadores» de las reformas de mercado (sectores financieros, mineros, exportadores) se han convertido en un grupo de presión muy poderoso. Las reformas fueron conducidas por un grupo de tecnócratas relativamente autónomos de intereses sociales, especialmente de los grupos económicos (aunque Durand señala una mayor influencia privada que Arce). Sin embargo, ambos autores señalan que las nuevas reglas económicas dieron lugar a un nuevo sector privado poderoso. Este sector privado tiene la capacidad de hacer lobby en el Estado para impedir que sus intereses se vean afectados. Durand incluso sugiere que el capital privado tiene una alta influencia sobre las políticas públicas al haber colocado en el Estado a funcionarios proclives a sus intereses que entran y salen del mismo en una suerte de carrusel con la empresa privada. Si bien en mi opinión estas versiones exageran el control de los grupos de interés sobre sectores técnicos del Estado, coincido plenamente cuando los autores mencionan que en la actualidad el Estado peruano tiene en los poderosos sectores favorecidos con la política económica el principal peligro para su autonomía. Por definición, los intereses privados no pueden concordar siempre con el interés general que es el que le toca defender al Estado.

Los efectos de las reformas, como se discute en la conclusión, también son un factor crucial para explicar otros fenómenos políticos recientes. El impacto distinto de la política económica a través del territorio es una valiosa variable a ser utilizada en el análisis de fenómenos tan diversos como las preferencias electorales o los cambios en la cultura política de los ganadores y perdedores de este proceso.

5. CONCLUSIÓN

El caso peruano, entonces, ha servido para desarrollar diversos temas de la política comparada. Dada nuestra historia política reciente, es muy probable que sigamos siendo un caso interesante para observar y construir teoría en la disciplina. Para concluir, señalo algunos temas y preguntas en cada uno de los temas trabajados que creo resulta interesante explorar en el futuro. Como es obvio, estos temas se cruzan unos con otros.

En lo que respecta a participación política, todavía conocemos poco sobre los cambios en las formas de intermediación política en tiempos en que los partidos políticos son débiles y en que pareciera que los vínculos clientelistas también se han

debilitado. Si bien se habla constantemente de clientelismo en la prensa, pareciera que en el nivel comparado, e incluso en comparación con los ochenta, las relaciones políticas son más fluidas, menos estables y organizadas. ¿Cómo se hace política y se ganan elecciones en el Perú de hoy? ¿Qué variaciones regionales encontramos en lo que respecta a formas de organización política, presencia del clientelismo o compra de votos? Asimismo, el debate entre pragmatismo e ideología entre los votantes pobres tratado por Stokes puede servir a nuevos investigadores para explorar eventos recientes. ¿El voto por Ollanta Humala en el sur en 2006 fue un voto ideológico, basado en el discurso distributivo y antimercado de Humala, o pragmático, enfocado en las ventajas que un gobierno con vocación redistributiva podría tener para estas zonas? ¿Pueden distinguirse estas dimensiones, o en realidad coexisten ambas características entre los votantes y líderes partidarios? ¿Cómo entender la alta intención de voto de Keiko Fujimori entre los mismos sectores que, supuestamente, votaban por Humala debido a su ideología de izquierda?

El tema de la autonomía del Estado es otro campo de estudio abierto para los investigadores. Analizar los efectos de las políticas estatales, analizar el nivel de autonomía de diversas instituciones, evaluar qué determinantes políticos explican las diferencias en la calidad de la gestión en gobiernos regionales y locales son temas que no suelen ser estudiados por académicos locales desde un punto de vista político y mucho menos comparado. Es mucho lo que aún se desconoce sobre el funcionamiento del Estado desde las ciencias sociales, más interesadas en otros temas que en este «actor» (Tanaka 2005a).

En lo que respecta al régimen político, más que recomendar líneas de investigación, resulta prudente sugerir al politólogo sentarse a esperar. Con un sistema de partidos tan débil que ha hecho a algunos autores llamar al Perú una «democracia sin partidos» (Levitsky & Cameron, 2003; Tanaka, 2005b), niveles de volatilidad electoral muy altos y con fuertes contrastes en el desarrollo económico de zonas y sectores del país, es posible que el Perú no haya escrito todavía su último capítulo en lo que respecta a su régimen político.

Sin embargo, con la continuidad de la democracia también se abre todo un campo de estudio sobre la calidad de la democracia, sus logros y fracasos. Esta evaluación de la calidad de la democracia peruana pasa necesariamente también por compararla con países de la región. Es importante tener en cuenta que toda comparación de este tipo requiere mucho cuidado, pues los puntos de partida y las condiciones pre-existentes son diferentes. Pero controlando por esas diferencias, el esfuerzo permite evaluar mejor lo que es posible, e imposible, a nivel de políticas públicas en nuestras democracias.

Finalmente, en el tema de las reformas de mercado, pareciera que las grandes preguntas políticas tienen que ver con los efectos de las reformas, especialmente su diferente impacto en las regiones. ¿Qué efectos políticos tienen el impacto del nuevo modelo de desarrollo en el país? ¿Cuál es el efecto diferenciado que tiene el modelo a nivel de protestas, opciones electorales o cambios en la cultura política de los ciudadanos beneficiados o afectados por el mismo? El análisis de estos temas requiere dejar de lado posiciones dogmáticas, pues muchas de estas preguntas son más empíricas que ideológicas. Es común ver entre quienes critican a las reformas una imagen falsa o idealizada del Estado en los ochenta. El Estado fue reformado pues no era sostenible y era ineficiente. Muchas de sus políticas de pretensión universal tenían claros efectos regresivos. Del mismo modo, los optimistas del cambio olvidan que la principal promesa de la apertura de mercado era un considerable aumento del empleo, lo cual, por diversas razones, no se ha producido. Asimismo, los cambios han creado nuevos grupos de poder cuya influencia en el gobierno, como los mercantilistas de antaño, puede dar lugar a políticas igual de particularistas. El reto, entonces, es no caer en análisis simplistas que poco ayudan a la discusión académica.

Como vemos, los temas y las preguntas son muchos. Pero a diferencia de décadas anteriores en esta ocasión tendremos decenas de estudiantes de política comparada que desde el Perú estarán a la busca de temas para el análisis, logrando así un diálogo más fluido con la academia internacional.

ANEXO 1: ARTÍCULOS DE POLÍTICA COMPARADA SOBRE EL PERÚ EN REVISTAS DE POLÍTICA COMPARADA Y REVISTAS DE ENFOQUE REGIONAL (1980-2009)

Comparative Political Studies

- Andersson, Krister & Frank van Laerhoven (2007). From Local Strongman to Facilitator: Institutional Incentives for Participatory Municipal Governance in Latin America. *40* (9), pp. 1085-1111 (Instituciones).
- Becker, David (1982). Bonanza Development and the «New Bourgeoisie»: Peru Under Military Rule. *15* (3), pp. 243-89 (otros).
- Burgess, Katrina & Steve Levitsky (2003). Explaining Populist Party Adaptation in Latin America: Environmental and Organizational Determinants of Party Change in Argentina, Mexico, Peru, and Venezuela. *36* (8), pp. 881-911 (Participación política).
- Cameron, Maxwell (1992) Rational Resignations: Coalition Building in Peru and the Philippines. *25* (2), pp. 229-51 (Estado).
- Carey, John M (2003). Transparency versus Collective Action: Fujimori's Legacy and the Peruvian Congress. *36* (9), pp. 983-1006 (Régimen político).
- Coppedge, Michael (1997). District Magnitude, Economic Performance, and Party-System Fragmentation in Five Latin American Countries. *30* (2), pp. 156-86 (Instituciones).
- Dietz, Henry (1985). Political Participation in the Barriadas: an Extension and Reexamination. *18* (3), pp. 323-356 (Participación política).
- Kenny, Charles (2003). The Death and Rebirth of a Party System, Peru 1978-2001. *36* (10), pp. 1210-1239 (Participación política).
- Langto, Kenneth (1984). The Influence of Military Service on Social Consciousness and Protest Behavior: a Study of Peruvian Mine Workers. *16* (4), pp. 479-505 (otros).
- O'Neill, Kathleen (2003). Decentralization as an Electoral Strategy. *36* (9), pp. 1068-1091 (Estado, políticas públicas).
- Rice, Roberta & Donna Lee Van Cott (2006). The Emergence and Performance of Indigenous Peoples' Parties in South America: a Subnational Statistical Analysis. *39* (6), pp. 709-32 (Movimientos indígenas).
- Roberts, Kenneth & Moisés Arce (1998). Neoliberalism and Lower-Class Voting Behavior in Peru. *31* (2), pp. 217-46 (Participación política)

- Schmidt, Gregory D. & Kyle L. Saunders (2004). Effective Quotas, Relative Party Magnitude, and the Success of Female Candidates: Peruvian Municipal Elections. *37* (6), pp. 704-734 (Instituciones).
- Seligton, Mitchell A. & Julio Carrión (2002). Political Support, Political Skepticism and Political Stability in New Democracies: an Empirical Examination of Mass Support for Coups d'état in Peru. *35* (1), pp. 58-82 (Régimen político).
- Stokes, Susan C. (1996). Economic Reform and Public Opinion in Peru, 1990-1995. *29* (5), pp. 544-565 (Reforma de Mercado).
- Weylando, Kurt (1998). Swallowing the Bitter Pill: Sources of Popular Support for Neoliberal Reform in Latin America. *31* (5), pp. 539-68 (Reforma de mercado).

Comparative Politics

- Arce, Moisés (2003). The Sustainability of Economic Reform in a Most Likely Case: Peru. *35* (3), pp. 335-354 (Reforma de Mercado).
- McClintock, Cynthia (1989). The Prospects for Democratic Consolidation in a 'Least Likely' Case: Peru. *21* (2), pp. 127-148 (Régimen político).
- Palmer, David Scott (1986). Rebellion in Rural Peru: The Origins and Evolution of Sendero Luminoso. *18* (2), pp. 127-46 (Violencia).
- Pion-Berlin, David (1992). Military Autonomy and Emerging Democracies in South America. *25* (1), pp. 83-102 (Otros).
- Roberts, Kenneth M (1996). Economic Crisis and the Demise of the Legal Left in Peru. *29* (1), pp. 69-92 (Participación política).
- Roberts, Kenneth M. (2006). Populism, Political Conflict, and Grass-Roots Organization in Latin America. *38* (2), pp. 127-48 (Régimen político).
- Schmidt, Gregory D. (1996). Fujimori's 1990 Upset Victory in Peru: Electoral Rules, Contingencies, and Adaptive Strategies. *28* (3), pp. 321-54 (Régimen político).
- Stokes, Susan C (1997). Democratic Accountability and Policy Change: Economic Policy in Fujimori's Peru. *29* (2), pp. 209-226 (Reforma de Mercado).
- Weyland, Kurt (1999). Neoliberal Populism in Latin America and Eastern Europe. *31* (4), pp. 379-401 (Régimen político).
- Yashar, Deborah J. (1998). Contesting Citizenship: Indigenous Movements and Democracy in Latin America. *31* (1), pp. 23-42 (Movimientos indígenas).

Journal of Latin American Studies

- Aguilar Ibarra, Alonso, Chris Reid & Andy Thorpe (2000). The Political Economy of Marine Fisheries Development in Peru, Chile and Mexico. *32* (2), pp. 503-527 (Otros).
- Boesten, Jelke (2006). Pushing back the boundaries: social policy, domestic violence and women's organisations in Peru. *38* (2), pp. 355-398 (Otros).
- Ellner, Steve (2003). The contrasting variants of the populism of Hugo Chavez and Alberto Fujimori (Commentary). *35* (1), pp. 139-63 (Régimen político).
- Gitlitz, John S. & Telmo Rojas (1983). Peasant Vigilante Committees in Northern Peru. *15* (1) pp. 163-97 (Violencia Política/Sendero).
- Gootenberg, Paul (2004). Secret ingredients: the politics of coca in US-Peruvian relations (1915-65). *36* (2), pp. 233-266 (Otros).
- Graham, Carol (1991). The APRA Government and the Urban Poor: The PAIT Programme in Lima's Pueblos Jovenes. *23* (1), pp. 91-130 (Participación política).
- Greene, Shane (2006). Getting over the Andes: the geo-eco-politics of indigenous movements in Peru's twenty-first century Inca empire. *38* (2), pp. 327-354 (Movimientos indígenas).
- Laité, Julian (1980). Miners and National Politics in Peru, 1900-1974. *12* (2), pp. 317-40 (Otros).
- Pegram, Thomas (2008). Accountability in Hostile Times: the Case of the Peruvian Human Rights Ombudsman 1996-2001. *40* (1), pp. 51-82 (Instituciones).
- Portocarrero, Felipe (1982). The Peruvian Public Investment Program, 1968-78. *14* (2), pp. 433-454 (Estado).
- Starn, Orin (1995). Maoism in the Andes: The Communist Party of Peru-Shining Path and the Refusal of History. *27* (2), pp. 399-421 (Violencia política).
- Wilson, Fiona (2007). Transcending race? Schoolteachers and political militancy in Andean Peru, 1970-2000. *39* (4), pp. 719-46 (Participación política).

Latin American Research Review

- Berry, Albert (1990). International Trade, Government, and Income Distribution in Peru Since 1870. *25* (2), pp. 31-59 (Otros).
- Boas, Taylor C. (2005). Television and Neopopulism in Latin America: Media Effects in Brazil and Peru. *40* (2), pp. 27-49 (Otros).

- Bourque, Susan C. & Kay B. Warren (1989) *Democracy without Peace: The Cultural Politics of Terror in Peru*. 24 (1), pp. 7-34 (Violencia política).
- Burt, Jo-Marie (2006). «Quien habla es terrorista»: The Political Use of Fear in Fujimori's Peru. 41 (3), pp. 32-62 (Régimen político).
- Conaghan, Catherine M., James M. Malloy & Luis A. Abugattas (1990). Business and the 'Boys': The Politics of Neoliberalism in the Central Andes. 25 (2), pp. 3-30 (Reforma de Mercado).
- Deere, Carmen Diana & Magdalena León (2001). Institutional Reform of Agriculture under Neoliberalism: The Impact of the Women's and Indigenous Movements. 36 (2), pp. 31-63 (Reforma de mercado).
- Graham, Carol & Cheikh Kane (1998). Opportunistic Government or Sustaining Reform? Electoral Trends and Public-Expenditure Patterns in Peru, 1990-1995. 33 (1), pp. 67-104 (Estado).
- Huber, Evelyn (1983). The Peruvian Military Government, Labor Mobilization and the Political Strength of the Left. 18 (2), pp. 57-93.
- Klesner, Joseph L. (2007). Social Capital and Political Participation in Latin America: Evidence from Argentina, Chile, Mexico, and Peru. 42 (2), pp. 1-32 (Participación política).
- Mauceri, Philip (1995). State Reform, Coalitions, and the Neoliberal Autogolpe in Peru. 30 (1), pp. 7-37 (Régimen político).
- Pastor Jr., Manuel & Carol Wise (1992). Peruvian Economic Policy in the 1980s: From Orthodoxy to Heterodoxy and Back. 27 (2), pp. 83-117 (Estado).
- Roberts, Bryan & Alejandro Portes (2006). Coping with the Free Market City: Collective Action in Six Latin American Cities at the End of the Twentieth Century. 41 (2), pp. 57-83 (Reforma de mercado).
- Schonwalder, Gerd (1998). Local Politics and the Peruvian Left: The Case of El Agustino. 33 (2), pp. 73-102 (Participación política).
- Sheahan, John (1997). Effects of Liberalization Programs on Poverty and Inequality: Chile, Mexico, and Peru. 32 (3), pp. 7-37 (Reforma de mercado).
- Stephens, Evelyne Huber (1983). The Peruvian Military Government, Labor Mobilization, and the Political Strength of the Left. 18 (2), pp. 57-93 (Estado).
- Stokes, Susan C. (1991). Politics and Latin America's Urban Poor: Reflections from a Lima Shantytown. 26 (2), pp. 75-101 (Participación política).
- Wilson, Patricia A. & Carol Wise (1986). The Regional Implications of Public Investment in Peru, 1968-1983. 21 (2), pp. 93-116 (Estado).

Latin American Politics and Society (antes: Journal of Interamerican Studies and World Affairs)

- Álvarez, Elena (1995). Economic Development, Restructuring and the Illicit Drug Sector in Bolivia and Peru: Current Policies. *37* (3), pp. 125-149 (Otros).
- Arce, Moisés (2006). The Societal Consequences of Market Reform in Peru. *48* (1), (Reforma de Mercado).
- Arce, Moisés (2008). The Repoliticization of Collective Action After Neoliberalism in Peru. *50* (3), pp. 37-62 (Reforma de Mercado).
- Avilés, William (2009). Despite Insurgency: Reducing Military Prerogatives in Colombia and Peru. *51* (1), pp. 57-85 (Otros).
- Berg, Ronald H (1987). Sendero Luminoso and the Peasantry of Andahuaylas. *28* (4), pp. 165-196 (Violencia, Sendero Luminoso).
- Dietz, Henry & David J. Myers (2007). From Thaw to Deluge: Party System Collapse in Venezuela and Peru. *49* (2), pp. 59-86 (Participación política y partidos).
- Dietz, Henry (1987). Electoral Politics in Peru, 1978-1986. *28* (4), pp. 139-163 (Participación política).
- Dosh, Paul (2009). Tactical Innovation, Democratic Governance, and Mixed Motives: Popular Movement Resilience in Peru and Ecuador. *51* (1), pp. 87-118 (Participación política).
- Ferrero Costa, Eduardo (1987). Peruvian Foreign Policy: Current Trends, Constraints and Opportunities. *29* (2), pp. 55-78 (Otros).
- Gómez, Eduardo (2003). The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru, and Venezuela. *45* (4), (Reforma de mercado).
- Gonzales Olarte, Efraín (1993). Economic Stabilization and Structural Adjustment under Fujimori. *35* (2), pp. 51-80 (Reforma de mercado).
- Graham, Carol (1990). Peru's APRA party in power: Impossible Revolution, Relinquished Reform. *32* (3), pp. 75-105 (Participación política/partidos).
- Kay, Bruce H (1997). 'Fujipopulism' and the Liberal State in Peru, 1990-1995. *38* (4), pp. 55-98 (Régimen político).
- Kay, Bruce H (1999). Violent Opportunities: The Rise and Fall of 'King Coca' and Shining Path. *41* (3), pp. 97-127 (Violencia política y Sendero Luminoso).
- Levitsky, Steven & Maxwell Cameron (2003). Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru. *45* (3), pp. 1-33 (Participación política y partidos).

- Mann, Arthur J. & Manuel Pastor Jr (1989). Orthodox and Heterodox Stabilization Policies in Bolivia and Peru: 1985-1988. *31* (4), pp. 163-192 (Reforma de mercado).
- Mauceri, Philip (1991). Military Politics and Counter-Insurgency in Peru. *33* (4), pp. 83-110 (Violencia política, Sendero Luminoso).
- McClintock, Cynthia (1988). The War on Drugs: The Peruvian Case. *30* (2-3), pp. 127-142 (Otros).
- Munoz, Hortensia (1999). Believers and Neighbors: Huaycan Is One and No One Shall Divide It. *41* (4), pp. 73-92 (Otros).
- Palmer, David Scott (1992). Peru, the Drug Business and Shining Path: Between Scylla and Charybdis? *34* (3), pp. 65-88 (Violencia política/Sendero).
- Palmer, David Scott (1997). Peru-Ecuador Border Conflict: Missed Opportunities, Misplaced Nationalism, and Multilateral Peacekeeping. *39* (3), pp. 109-148 (Otros).
- Rousseau, Stephanie (2006). Women's Citizenship and Neopopulism: Peru Under the Fujimori Regime. *48* (1), pp. 117-141 (Régimen político).
- Saulniers, Alfred H (1980) ENCI: Peru's Bandied Monopolist. *22* (4), pp. 441-462 (Estado, políticas Públicas).
- Schmidt, Gregory D (1989). Political Variables and Governmental Decentralization in Peru, 1949-1988. *31* (1-2), pp. 193-232 (Instituciones).
- Schmidt, Gregory D (2000). Delegative Democracy in Peru? Fujimori's 1995 Landslide and the Prospects for 2000. *42* (1), pp. 99-133 (Régimen político).
- Wise, Carol (1994). The Politics of Peruvian Economic Reform: Overcoming the Legacies of State-Led Development. *36* (1), pp. 75-125 (Reforma de mercado).

World Politics

- McClintock, Cynthia (1984). Why Peasants Rebel: The Case of Peru's Sendero Luminoso. *37* (1), pp. 48-84 (Violencia política).
- Roberts, Kenneth M. (1995). Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: The Peruvian Case. *48* (1), pp. 82-116 (Régimen político).
- Weyland, Kurt (2005). Theories of Policy Diffusion: Lessons from Latin American Pension Reform. *57* (2), pp. 235-250 (Estado y Políticas públicas).
- Yashar, Deborah J. (1999). Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America. *52* (1), pp. 76-104 (Movimientos indígenas).

BIBLIOGRAFÍA

- Arce, Moisés (2008). The Repoliticization of Collective Action After Neoliberalism in Peru. *Latin American Politics and Society* 50 (3), pp. 37-62.
- Arce, Moisés (2005). *Market Reforms in Society: Post Crisis and Economic Change in Authoritarian Peru*. University Park: The Penn State University Press.
- Brownlee, Jason (2007). *Authoritarianism in an Age of Democratization*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carrión, Julio (editor) (2006). *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Perú*. University Park: The Penn State University Press.
- Collier, David (1976). *Squatters and Oligarchs: Authoritarian Rule and Policy Change in Peru*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Collier, David & Steven Levitsky (1997). Democracy with Adjectives: Conceptual Innovation in Comparative Research. *World Politics* 49 (3), pp. 430-451.
- Conaghan, Catherine M. (2005). *Fujimori's Peru: Deception in the Public Sphere*. Pittsburgh: Pittsburgh University Press.
- Corrales, Javier (2000). Presidents, Ruling Parties and Party Rules: A Theory of the Politics of Economic Reform in Latin America. *Comparative Politics* 32 (2), pp. 127-150.
- Cortázar, Juan Carlos (2006). *La reforma de la administración pública peruana (1990-97)*. Lima: Instituto de Políticas Sociales.
- Cotler, Julio & Romeo Grompone (2000). *El fujimorismo: ascenso y caída de un régimen autoritario*. Lima: IEP.
- Crabtree, John & Jim Thomas (editores) (1999). *El Perú de Fujimori*. Lima: IEP.
- Dietz, Henry A. (1980). *Poverty and Problem-Solving under Military Rule: The Urban Poor in Lima, Peru*. Austin: University of Texas Press.
- Dietz, Henry & Michael J. Goodman (1987) An Empirical Analysis of Preferences in the 1983 Multicandidate Peruvian Mayoral Election. *American Journal of Political Science* 31 (2), pp. 281-295.
- Durand, Francisco (2006). El Problema del Fortalecimiento Institucional Empresarial. En John Crabtree (editor), *Construir instituciones: democracia, desarrollo y desigualdad en el Perú desde 1980*. Lima: Red para el Estudio de las Ciencias Sociales.
- Durand, Francisco (1999). The Transformation of Business. Government Relations under Fujimori. *Canadian Journal of Latin American and Caribbean Studies* 24 (47), pp. 29-56.

- Eckstein, Susan (1996). Book Review: Cultures in Conflict by Susan Stokes. *The American Journal of Sociology* 101 (5), pp. 1480-1482.
- Evans, Peter (1992). The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change. En Stephan Haggard & Robert R. Kaufman (editores), *The Politics of Adjustment* Princeton: Princeton University Press.
- Evans, Peter, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol eds. (1985). *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Geddes, Barbara (1994). Challenging the Conventional Wisdom. *Journal of Democracy* 6 (4), pp. 104-18.
- Haggard, Stephan & Robert Kauffman (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Huber, Evelyn (1983). The Peruvian Military Government, Labor Mobilization and the Political Strength of the Left. *Latin American Research Review* 18 (2), pp. 57-93.
- Huntington, Samuel (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven y Londres: Yale University Press.
- Kasza, Gregory J. (1987). Bureaucratic Politics in Radical Military Regimes. *The American Political Science Review* 81 (3), pp. 851-872.
- Kenney, Charles (2004). *Fujimori's coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. Notre Dame: Notre Dame University Press.
- Krasner, Stephen D (1984) Approaches to the State: Alternative Conceptions and Historical Dynamics. *Comparative Politics* 16 (2), pp. 223-246.
- Lerner, Daniel (1958). *The Passing of Traditional Society: Modernizing the Middle East*. Glencoe: Free Press.
- Levitsky, Steven & Maxwell Cameron (2003). Democracy without parties? Political parties and regime change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society* 45 (3), pp. 1-33.
- Levitsky, Steven & Lucan Way (2002). The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy* 13 (2), pp. 51-66.
- Lowenthal, Abraham (editor) (1975). *The Peruvian Experiment: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.
- Mainwaring, Scott (1999). The Surprising Resilience of Elected Governments. *Journal of Democracy* 10 (3), pp. 101-114.

- Mainwaring, Scott & Aníbal Pérez-Lián (2005). Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions. En Frances Hagopian & Scott Mainwaring (editores), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks* Cambridge: Cambridge University Press, pp. 14-59.
- Mainwaring, Scott, Daniel Brinks & Aníbal Pérez Lián (2001). Classifying Political Regimes in Latin America, 1945-1999. *Studies in Comparative International Development* 36 (9), pp. 41-45.
- Matos Mar, José (1984). *Desborde popular y crisis del Estado*. Lima: IEP.
- McClintock, Cynthia (1994). Presidents, Messiahs and Constitutional Breakdowns in Peru. En Juan Linz & Arturo Valenzuela (editores), *The Failure of Presidential Democracy*, vol. 2. Baltimore y Londres: Johns Hopkins University Press, pp. 286-321.
- McClintock, Cynthia (1983). Velasco, Officers, and Citizens: The Politics of Stealth. En Cynthia McClintock & Abraham Lowenthal (editores), *The Peruvian Experiment Reconsidered: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.
- McClintock, Cynthia (1981). *Peasant Cooperatives and Political Change in Peru*. Princeton: Princeton University Press.
- McClintock, Cynthia & Abraham Lowenthal (1983). *The Peruvian Experiment Reconsidered: Continuity and Change under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.
- Migdal Joel, Atul Kohli y Vivienne Shue (1994). Introduction. En Joel Migdal, Atul Kohli & Vivienne Shue (editores), *State Power and Social Forces*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Muller, Edward N., Henry A. Dietz & Steven E. Finkel (1991). Discontent and the Expected Utility of Rebellion: The Case of Peru. *The American Political Science Review* 85 (4), pp. 1261-1282.
- Murakami, Yusuke (2007). *La era del Chino: la política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: IEP.
- Murakami, Yusuke (2000). *La democracia según D y E*. Lima: IEP.
- O'Donnell, Guillermo (1999). Horizontal Accountability in New Democracies. En Andreas Schedler, Larry Diamond & Marc F. Plattner (editores), *The Self-Restraining State. Power and Accountability in New Democracies*. Boulder: University of Colorado Press, pp. 29-51.
- O'Donnell, Guillermo (1994). Delegative Democracy. *Journal of Democracy* 5 (1), pp. 55-69.
- O'Donnell, Guillermo (1973). *Modernization and Bureaucratic Authoritarianism*. Berkeley: Institute of International Studies, University of California Press.
- Roberts, Kenneth (2006). Populism, Political Conflict, and Grass-Roots Organization in Latin America. *Comparative Politics* 38 (2), pp. 127-148.

- Roberts, Kenneth (1995). Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America: the Peruvian Case. *World Politics* 48 (1), pp. 82-116.
- Schady, Norbert R (2000). The Political Economy of Expenditures by the Peruvian Social Fund (FONCODES), 1991-95. *The American Political Science Review* 94 (2), pp. 289-304
- Schmidt, Gregory (1996). Fujimori's 1990 upset Victory in Peru: Electoral Rules, Contingencies and Adaptive Strategies. *Comparative Politics* 28 (3), pp. 321-344.
- Skocpol, Theda (1985). Bringing the State Back In: Strategies of Analysis in Current Research. En Peter Evans, Dietrich Rueschemeyer & Theda Skocpol (editores), *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Stepan, Alfred (1978). *State and Society: Peru in Comparative Perspective*. Princeton: Princeton University Press.
- Stokes, Susan (1995). *Cultures in Conflict: Social Movements and the State in Peru*. Berkeley: University of California Press.
- Stokes, Susan (1991). Politics and Latin America's Urban Poor: Reflections from a Lima Shantytown. *Latin American Research Review* 26 (2), pp. 75-101.
- Tanaka, Martín (2005). El regreso del Estado y los desafíos de la democracia. En Víctor Vich (editor), *El Estado está de vuelta: desigualdad, diversidad y democracia*. Lima: IEP, pp. 91-109.
- Tanaka, Martín (2005). *Democracia sin partidos 2000-2005*. Lima: IEP, pp. 91-109.
- Tanaka, Martín (1998). *Los espejismos de la democracia*. Lima: IEP.
- Trimberger, Ellen Kay (1978). *Revolution from Above. Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt and Peru*. New Brunswick: Transaction.
- Weyland, Kurt (2005). The Growing Sustainability of Brazil's Low Quality Democracy. En Frances Hagopian & Scott Mainwaring (editores), *The Third Wave of Democratization in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 90-120.
- Weyland, Kurt (2002). *The Politics of Market Reform in Fragile Democracies: Argentina, Brazil, Peru and Venezuela*. Princeton: Princeton University Press.
- Weyland, Kurt (2001). Clarifying a Contested Concept: Populism in the Study of Latin American Politics. *Comparative Politics* 34 (1), pp. 1-22.
- Weyland, Kurt (1996). Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected Affinities. *Studies in Comparative International Development* 31 (3), pp. 3-31.
- Wise, Carol (2003). *Reinventing the State: Economic Strategy and Institutional Change in Perú*. Ann Arbor: The University of Michigan Press.

EL FUJIMORATO Y LOS NIVELES DE ANÁLISIS EN POLÍTICA COMPARADA. UNA APUESTA POR EL PLURALISMO

Alberto Vergara

*Heureux, et bien naïf, qui penserait,
après les orages des dernières années,
que nous avons trouvé les vrais principes,
les limites claires, la bonne école.*

Fernand Braudel¹

INTRODUCCIÓN

En las últimas dos décadas, los conflictos al interior de la política comparada se han multiplicado. El fuego cruzado corre en todas las direcciones. Cuando los métodos son privilegiados como excusa para el pleito, las trincheras de combate son fundamentalmente tres: aquellos que privilegian las estadísticas y el gran número simultáneo de casos de estudio que esta técnica permite utilizar; aquellos que defienden los estudios cualitativos y en profundidad de pocos casos (small-N en la jerga anglosajona) y, en tercer lugar, aquellos que apuestan por los modelos formal-deductivos inspirados en la economía². Ahora bien, la beligerancia puede provenir, también, de las perspectivas teóricas utilizadas. Hay quienes prefieren estudiar los fenómenos políticos incidiendo en las estructuras sociales, hay quienes centran la mirada en (o desde) las instituciones, hay quienes priorizan la cultura política y también quienes prefieren centrarse en los actores políticos. Así, el fuego es realmente cruzado. Algunos métodos congenian mejor con algunas perspectivas, al mismo tiempo que ciertas perspectivas suelen repelerse con otros métodos³. Ahora bien, el pleito que ha dejado más contusos es, sin duda, el que ha enfrentado a quienes utilizan modelos formal-deductivos cercanos a la economía con aquellos que prefieren hacer ciencia política desde una esfera

¹ Braudel (1958, p. 734). *Felices, y bien ingenuos, quienes piensen, tras las tormentas de los últimos años, que hemos encontrado los principios verdaderos, los límites claros, la buena escuela* (traducción propia).

² Tomo esta división de métodos en la política comparada de Laitin (2000).

³ Esto está muy bien mostrado en el capítulo de Paula Muñoz en este libro.

más tradicional y cercana a las humanidades. La matematización y el formalismo de los primeros exasperan a los segundos; la pretensión de los segundos por resolver preguntas demasiado vastas enerva a los primeros. Los formalistas prefieren encarar investigaciones modestas sobre problemas realmente solubles en los niveles micro y los segundos responden que «no se dedicarán a estudiar trivialidades solo porque así se conseguiría conocimientos más certeros» (Huntington, 2007, p. 237)⁴.

En este ensayo quiero esquivar la lógica del enfrentamiento entre los distintos métodos o las perspectivas teóricas que suelen ser privilegiadas en política comparada. Por el contrario, pretendo defender una aproximación pluralista de la disciplina. Más que (des) calificar a quienes trabajan desde tradiciones distintas, voy a señalar las ventajas de la existencia de varias perspectivas epistemológicas, teóricas y metodológicas en la política comparada, pues una disciplina con una gran variedad de perspectivas teóricas y enfoques metodológicos será más rica en «verdades explicativas» que una ciencia política dominada por un paradigma particular. Deberíamos valorar el conocimiento parcial fundado en la coexistencia de distintas perspectivas (más que en la posibilidad de fusionarlas) y que valoriza el criterio de los futuros investigadores para discernir cuál (o cuáles) de las perspectivas teóricas utilizadas para entender su área de estudio serían las más adecuadas.

Como en muchos de los países latinoamericanos, la ciencia política en el Perú es una disciplina joven, de linderos difusos, donde aquello que le pertenece y aquello que no, está todavía en discusión, y que enfrenta el reto de ganar legitimidad frente a otras disciplinas de ciencias sociales o humanidades con una vida más asentada. Así, la principal tarea es construir un campo común politológico. Sin embargo, aun cuando esta sigue siendo la tarea principal, ya aparecen disputas al interior de la disciplina. Estando todavía en pañales, se percibe agrios debates entre supuestas escuelas teóricas de la ciencia política nacional que solo existen en la imaginación de los apóstoles de uno y otro credo. Disputas entre «empíricos» y «teóricos», entre «estructuralistas» e «individualistas», entre quienes privilegian la estadística y quienes trabajan narrativamente. Y, como es obvio, puesto que la disciplina está en pañales, estas discusiones no se llevan a cabo en revistas (que no existen) ni en seminarios especializados (que comenzarán a existir); las puyas se lanzan en cafeterías y blogs, y vuelan las acusaciones en un escenario donde son escasas las investigaciones de uno y otro signo. Y, aunque son espacios que no consiguen ninguna conclusión académica relevante, sí favorecen a enrarecer el ambiente y a que las ramas de una disciplina todavía en vías de existencia, nazcan enconadas unas con otras. Para que la ciencia política se gane un terreno entre las otras especialidades de ciencias sociales y humanidades hace falta

⁴ Esta es una esquematización que no recoge las distintas aristas de las diferencias teóricas y metodológicas en política comparada. A modo de introducción de puede ver Green & Shapiro (1994), King, Keohane & Verba (1994), Ostrom (1998), Katznelson & Miller (2001), Geddes (2003), Brady & Collier (2004).

que todas sus ramas se fortalezcan y no que ellas se observen con desconfianza unas a otras. Considero importante que hagamos «todas» las ciencias políticas posibles, que se arraigue cada mirada teórica y metodológica. Cuando consigamos esto podremos comenzar a imprecarnos perspectivas teóricas y metodológicas más o menos correctas, avenidas epistemológicas más o menos extraviadas. Mientras no tengamos construidas las ramas de la disciplina, este tipo de crítica será «verso». En segundo lugar, cuando tengamos ramas sólidas al interior de la disciplina podremos comenzar a fusionarlas. Como sabían los grandes músicos brasileños, para llegar a la bossanova antes hubo que aprender bien a tocar jazz y samba.

Así, en este ensayo quiero mostrar la ventaja del pluralismo teórico y metodológico a partir del caso de la elección de Alberto Fujimori y el establecimiento del fujimorato⁵. Quiero subrayar que lo que ha enriquecido nuestro conocimiento sobre el fujimorato es la existencia de una pluralidad de perspectivas y metodologías para acercarse al fenómeno. Que nuestro entendimiento sobre el periodo bajo estudio sería menos rico si se le hubiera estudiado desde una sola mirada teórica o, peor aún, desde la mezcla caótica de todas.

1. EL FUJIMORATO Y LOS NIVELES DE ANÁLISIS

¿Por qué apareció Fujimori en la escena política peruana? ¿Cómo consiguió erigir un gobierno de cierta estabilidad durante una década? ¿A qué se debió dicha construcción? Las explicaciones durante los últimos años han apuntado en muchas direcciones y empleando distintas perspectivas teóricas. Al observarse la abundante bibliografía sobre estas cuestiones, se pone de manifiesto que los fenómenos políticos son multicausales. Ningún gran fenómeno o periodo político posee una sola explicación; por el contrario, la causas suelen imbricarse unas con otras en el tiempo siendo difícil determinar cuál sería la variable *realmente* independiente. O, para decirlo aristotélicamente, cuál sería el motor que mueve sin ser movido.

En este artículo voy a mostrar distintos tipos de acercamiento al fujimorato sin pretender que alguno de ellos sea errado ni, en el otro extremo, el único válido. He agrupado los distintos acercamientos en cuatro perspectivas tradicionales de la política comparada: la estructural, la cultural, la institucional y aquella que privilegia a los actores políticos⁶.

⁵ Utilizo «fujimorato» para referirme a los diez años de gobierno de Alberto Fujimori. Lo prefiero a «fujimorismo» pues este término puede aludir al movimiento político fujimorista, a una cierta ideología fujimorista e, incluso, podría aludir a una forma de hacer política en el país.

⁶ La bibliografía sobre las perspectivas teóricas en política comparada es abrumadora. A manera de introducción al tema se puede ver *World Politics* 48 (1996); Lichbach & Zuckerman (1997); Mahoney & Rueschemeyer (2003); Munck & Snyder (2007).

En cada uno de los estudios (libros o artículos) analizados, intento identificar dos dimensiones. La primera es la tradición teórica sobre la cual el autor construye su argumento. ¿En qué marco teórico introdujo la problemática del surgimiento o establecimiento del fujimorato? En segundo lugar, observo las variables explicativas privilegiadas por el autor para abordar el tema en cuestión. El objetivo de este doble análisis es mostrar que el estudio de fenómenos políticos peruanos puede (y debe, al menos para los politólogos) enmarcarse en problemas teóricos amplios y propios a la disciplina. De otro lado, intento llamar la atención sobre la necesidad de explicitar y privilegiar las respuestas que damos a nuestros problemas políticos a fin de que la discusión de ideas sea más clara. Que los problemas políticos sean multicausales no implica que debamos enumerar todas las causas encontradas sin establecer una prioridad o importancia entre ellas. Privilegiar variables es un paso prioritario en la construcción de textos de política comparada. Que la disciplina las tenga juntas, pero que los textos no las tengan revueltas.

El surgimiento y establecimiento del fujimorato es un campo privilegiado para rastrear varios de los debates centrales de la política comparada contemporánea. Sobre todo, la emergencia y establecimiento del gobierno de Alberto Fujimori sirvió para hipotetizar y problematizar las teorías que prevalecían sobre la democratización y su anverso, los quiebres democráticos. Posteriormente, ha sido también un caso muy utilizado para la discusión de los llamados regímenes híbridos (aquellos regímenes a caballo entre el autoritarismo y la democracia)⁷.

En este ensayo analizo las respuestas dadas a la elección de Alberto Fujimori y al establecimiento del fujimorato. Ordeno y comparo las explicaciones que prevalecieron desde la política comparada para comprender esta aparición y establecimiento. Varias notas preliminares se imponen antes de comenzar el análisis.

En primer lugar, el lector no encontrará aquí un recuento de todo aquello escrito sobre el periodo sino de aquello escrito en el marco de la política comparada. Vale decir, trabajos que buscaban explicar en términos de causalidad el fenómeno y que lo hacen desde problemas teóricos propios de la disciplina, donde las variables explicativas privilegiadas son claramente puestas sobre el tapete y donde el fujimorato era, explícita o implícitamente, comparado, por diferencias o similitudes, con otros casos latinoamericanos o mundiales con el fin de conseguir un mayor conocimiento general.

En segundo lugar, aunque a lo largo del ensayo se asume que los textos revisados buscan explicar la elección de Alberto Fujimori y el establecimiento del fujimorato, esto no es del todo certero. No todos los textos revisados intentan responder exactamente a la

⁷ Ejemplos de estos regímenes híbridos bajo los cuales Fujimori fue alguna vez etiquetado son: democracia delegativa (O'Donnell 1994; Kay 1997), democracia iliberal (Zakaria 1997), autoritarismo electoral (Schedler 2003; Carrión 2006), autoritarismo competitivo (Levitsky & Way 2002).

misma pregunta de investigación, no buscan explicar una idéntica variable dependiente. Por el contrario, las preguntas de cada investigación tienen matices propios y hay algo de arbitrariedad en mi intento de agruparlas en explicaciones que buscan dar cuenta de la elección de Alberto Fujimori y del «establecimiento» del fujimorato. Sin embargo, la parcial pérdida del detalle argumentativo reseñado permite un análisis sistemático y comparativo de la literatura sobre el fujimorato en el marco de la política comparada.

Finalmente, no pretendo decir que los politólogos aquí compilados dan importancia a un único tipo de variable explicativa. Por el contrario, todos ellos aceptan la existencia de variables explicativas adicionales a las que ellos privilegian. Sin embargo, como mencioné líneas arriba, en este trabajo no trato de consignar todos los matices de dichos estudios, sino, más bien, la perspectiva predominante en cada uno de ellos, vale decir, los acentos principales del argumento central⁸.

2. LAS ESTRUCTURAS SOCIALES Y EL FUJIMORATO

Desde que las ciencias sociales empezaron a preocuparse por los regímenes políticos, se ocuparon en determinar qué tipo de composición social permitía a una ciudad-estado, país o región establecer regímenes con mayor o menor libertad. Son conocidas las viejas preferencias aristotélicas por la clase media que atempera la vanidad de los de arriba y el revanchismo de los de abajo. Y entre los fundadores de las ciencias sociales (evidentemente, Marx y de Tocqueville) la preocupación por la relación de libertad o tiranía con la estructura de clases de los países estuvo siempre presente. Dicha preocupación también se encuentra, desde luego, en Barrington Moore (1966, p. 418) y su célebre «No bourgeoisie, no democracy» y, recientemente, la perspectiva ha sido puesta nuevamente en el tapete al analizar, por ejemplo, la sorprendente trayectoria democrática costarricense en medio de la autoritaria América Central. Según Mahoney (2001), la composición social de Costa Rica a lo largo el siglo XIX y XX, con una clase terrateniente más débil y con más vínculos burgueses que la del resto de países centro americanos, explica por qué Costa Rica se diferenció del vecindario autocrático.

En los últimos años, el estudio más influyente desde esta perspectiva en la cual la democracia aparece como producto de las relaciones de poder entre las clases sociales fue Rueschemeyer, Stephens y Stephens (1992). En un largo estudio comparado sostuvieron que la clase obrera europea (en su vinculación con partidos de base clasista,

⁸ Como ya debe haber notado el lector, he privilegiado ordenar este artículo desde de las *perspectivas* utilizadas para estudiar al fujimorato y no desde los *métodos* utilizados. Aunque me hubiera gustado hacer esto último, no ha habido gran pluralidad de métodos en su estudio. En general, se le ha estudiado cualitativamente, comparándolo con pocos casos (small-N) e, incluso, muchas veces, como caso único sin comparaciones explícitas con otros procesos políticos.

socialistas) fue, generalmente, la fuerza democratizadora por excelencia; en América Latina, de otro lado, el papel de esta clase habría sido menos importante, pero democratizador al fin y al cabo. Lo importante para la argumentación presentada por estos autores es que el movimiento obrero (encarnado en un partido político de fuerte base social) debilita a la clase terrateniente que es siempre aquella que se resiste a la democratización de la sociedad⁹.

Partiendo de las ideas del trabajo clásico de Rueschemeyer *et al.* (1992), Maxwell Cameron (1994) se acercó a la cuestión del quiebre democrático de 1992 en el Perú. Su premisa teórica era la siguiente: si la presencia y fortaleza de ciertas clases —y la debilidad de otras— a través de partidos representativos favorece o desfavorece la democracia, ¿Cuál debería ser la situación de la democracia en un país donde la clase obrera se pauperizó en apenas unos años y donde los vínculos entre clases populares y partidos políticos desaparecieron? La hipótesis de Cameron es definitiva: la democracia también debería pauperizarse.

El argumento principal de Cameron es que la inestabilidad de la democracia peruana a inicios de los noventa se debió a cambios en la estructura de clases del país. El argumento está dividido en tres pasos: 1) la informalización laboral de la sociedad peruana minó el movimiento obrero sindicalizado, 2) esta desarticulación social debilitó el vínculo entre partidos y sociedad y 3) una vez que los partidos se debilitaron, el país fue terreno fértil para *outsiders* no democráticos. El punto central es la desaparición del partido de izquierda que representaba los intereses de las clases desfavorecidas. Así, en resumen, «the flight from the formal economy and the breakdown of the traditional party system were two sides of the same coin» (Cameron, 1994, p. 10)¹⁰.

Como vemos, la variable explicativa principal de Cameron descansa en el cambio de estructura social y en la imposibilidad de los partidos de mantener el vínculo representativo con sus clases y su electorado (al mismo tiempo, Cameron muestra que el «faccionalismo» al interior de los partidos debilitó aun más dicha situación). Como suele suceder con las aproximaciones de este corte, el desenlace parece ser inevitable. El deterioro de la democracia en el Perú y el autogolpe de 1992 son el final predeterminado de un largo proceso que los actores políticos no hubieran podido impedir¹¹.

⁹ Con este argumento, Rueschemeyer *et al.* no solo venían a revitalizar la larga tradición estructuralista del análisis político, sino que se enfrentaban a las visiones individualistas que habían prevalecido en la ciencia política de los ochenta e inicios de los noventa, donde las élites políticas eran señaladas como aquellas que determinaban el cambio de régimen político (O'Donnell & Schmitter 1986, Karl 1990, Higley & Burton 1992).

¹⁰ *El vaciamiento de trabajadores en la economía formal y el quiebre del sistema de partidos tradicional fueron los dos lados de una misma moneda* (traducción propia).

¹¹ Esta categorización de Cameron (1994) como estructuralista es parcialmente injusta. Cameron también se detiene en los partidos políticos (vale decir en instituciones más que estructuras) y, además, al

Este cambio en la composición de la estructura de clases del país y su impacto en el régimen político ha sido mencionado también por otros autores¹². Sin embargo, lo que hace interesante al análisis de Cameron es que tal propuesta tiene como punto inicial un dilema teórico importante que es resuelto a partir del caso peruano (el autogolpe de 1992). Ello permite obtener lecciones que son relevantes para la política comparada, más allá del estudio puntual del caso peruano. Vale decir, para Cameron, la aparición y el establecimiento del fujimorato se explican como una secuencia que permite observar las tesis de Rueschemeyer *et al.* en un caso determinado para luego concluir que sus postulados teóricos parecen ser «verificados» por éste.

3. LA CULTURA POLÍTICA Y EL FUJIMORATO

El análisis más influyente de la elección peruana de 1990 fue el de Carlos Iván Degregori (1991)¹³. Ahí, Degregori demostró con destreza y elegancia las razones profundas por las cuales la sociedad peruana había rechazado al célebre Vargas Llosa y preferido, finalmente, a un desconocido hijo de inmigrantes japoneses. El texto de Degregori es más un análisis de la derrota del novelista que el estudio de una victoria. Y acaso por eso mismo, la herramienta metodológica que más utiliza Degregori es el análisis del discurso. El autor cita extensamente una entrevista de Vargas Llosa con el diario *Expreso* e intercala extractos de sus novelas o artículos periodísticos.

Para Degregori, el advenimiento de los informales fue pieza clave para el desencuentro entre el Perú y el escritor. Mario Vargas Llosa había detectado el liberalismo económico de estos trabajadores (en la línea de Hernando de Soto) pero obvió el lado sociológico y cultural de estos mismos individuos. Olvidó que cargaban con un

analizar al interior de los partidos utiliza teoría de juegos para entender las preferencias de las facciones al interior de los partidos (ver capítulos 4 y 5). Entonces, el sofisticado argumento de Cameron pasa por tres estaciones analíticas: estructuras, instituciones y actores. Sin embargo, he decidido mantenerlo como un argumento estructuralista pues la variable independiente principal de su análisis (el motor que mueve sin ser movido) es el cambio en la estructura social en el Perú.

¹² Por ejemplo Cotler (1994) también apunta a una respuesta de vertiente sociológica para entender la aparición del fujimorato. La conclusión principal de este trabajo es que bajo «*las condiciones de descomposición [social] señaladas, el outsider obtiene un amplio respaldo social que configura un régimen plesbicitario gracias a su 'eficacia' para establecer el orden mediante la acción antipolítica de las medidas tecnocráticas*» Cotler (1994, p. 173). Las cursivas son mías.

¹³ Como el lector acaba de apreciar, con este texto de Degregori rompo mi promesa de mantenerme en una bibliografía meramente politológica. Sin embargo, creo que la excepción puede justificarse, sobre todo, desde tres razones: en primer lugar porque el texto es brillante; en segundo lugar, porque es uno de los pocos textos (sino el único) que aborda seriamente la elección desde una esfera centrada en las «mentalidades»; y, tercero, como ya se dijo, porque fue el trabajo de interpretación sobre el triunfo de Alberto Fujimori más influyente.

legado cultural serrano o selvático, que detrás del mercado desatado residía también el mestizaje. Que además de economía había cultura.

Y aunque el discurso de Vargas Llosa era modernizante, explicó Degregori, el país percibió, entre líneas, las veteranas formas de dominación. Y plantó cara a esta modernización discursiva con otra modernidad, menos literaria y más pragmática, más propia y menos suiza. La elección de Fujimori fue, según Degregori, el rostro de esta nueva modernidad nacional, el rostro de una transformación de fondo en la sociedad peruana.

Si Carlos Iván Degregori describió desde la cultura política el surgimiento de Fujimori, Murakami (2007) explicó desde una perspectiva similar el establecimiento del fujimorato. En el trabajo de Murakami (2007), detallado en extremo el autor hace un gran trabajo de investigación con fuentes primarias y observación directa, pues era funcionario de la embajada del Japón en dicho periodo. Además, el libro es construido sobre una vasta y más que sólida bibliografía politológica. Habrá que ser osado para intentar abordar el periodo nuevamente.

En este libro, Murakami privilegia una mirada a la cultura política del país. Hay una aproximación a los problemas de la vida política peruana como problemas de «cultura política». Para este autor, tanto la aparición como establecimiento del gobierno de Fujimori (Murakami no acepta catalogarlo como régimen) se explica desde la tradición política peruana, desde su particular historia. Para citar al propio autor:

[...] Fujimori adoptó las maneras y el estilo autoritario de los caudillos peruanos tradicionales, que reflejaban las características histórico-estructurales de la política del Perú desarrollada después de la Independencia (Murakami, 2007, p. 591).

Fujimori y su gobierno serían, entonces, un eslabón más de una particular y autoritaria tradición política. El reverso de esta sociedad con reflejos autoritarios es la inexistencia de un espacio público común. En el Perú, según Murakami, el problema político principal es el bajo nivel de institucionalización de la sociedad política, lo cual impide que aparezca un espacio de concertación entre fuerzas antagónicas. Así, puesto que la gran debilidad histórica del país es la inexistencia de este sustrato común desde el cual conseguir acuerdos entre actores políticos, el golpe del 5 de abril fue la manifestación contemporánea de esta vieja tara nacional. Fujimori fue apenas la superficial y contemporánea grieta de una antigua y profunda falla geológica. Porque Fujimori gobernó «tomando en cuenta la conciencia política plebiscitaria de la gente común, tradicionalmente típica de la cultura política peruana» (Murakami, 2007, p. 595)¹⁴.

Ahora bien, una atinencia debe ser hecha al catalogar a Murakami como alguien que privilegia la «cultura política». El autor defiende explícitamente una posición

¹⁴ Este acercamiento a la «cultura política» peruana ya había sido materia de estudio por Murakami en el muy interesante *La democracia según C y D* (2000).

institucionalista¹⁵. Sin embargo, la concepción que Murakami usa de las «instituciones» es suficientemente amplia para considerarlo un análisis de corte histórico-cultural más que institucionalista¹⁶. Para Murakami, las instituciones son amplios patrones de comportamiento (regulados o no) «que son aceptados, reconocidos o compartidos como legítimos por los miembros de una sociedad, con el objetivo de conseguir ciertas metas o valores» (Murakami, 2007, p. 42). Así, las instituciones quedan definidas como una suerte de «cultura política» de la sociedad. Es una aproximación que hace pensar más en la noción de cultura de Clifford Geertz (o en el tercer tipo de institucionalismo de Hall & Taylor, 1997) que en un institucionalismo histórico o de actor racional¹⁷. En todo caso, lo importante no es discutir la «etiqueta» sino la aproximación que el autor tiene respecto del fenómeno Fujimori.

La aproximación desde estas dimensiones culturales carga con algunas limitaciones. Lo que gana en profundidad, lo pierde en perspectiva comparada. Como suele ocurrir con quienes privilegian el trabajo ideográfico, están menos interesados en encontrar recurrencias y generalizaciones que en dar con las particularidades del caso estudiado. No es casualidad entonces que, en las últimas páginas del libro, Murakami nos advierta sobre las limitaciones y dificultades para comparar el caso peruano con otros países latinoamericanos. Para el autor, la realidad de la sociedad peruana y su nivel de institucionalización es tremendamente particular, con una historia específica que impide una fácil comparación con otras realidades que tendrían distintos «niveles de institucionalización» (Murakami, 2007, pp. 611-623). De otro lado, una mirada que privilegia la cultura política suele tener problemas para lidiar con los cambios políticos que sufre una sociedad. Si la cultura es más o menos constante, ¿cómo explicar los cambios desde lo persistente? Y, de otro lado, ¿cómo se hereda la herencia colonial?, para decirlo con Rochabrún (2007, pp. 253-273)¹⁸.

¹⁵ «Pensamos que la perspectiva de la institucionalidad tiene un alcance analítico que permite abarcar tanto los factores estructurales e históricos como la intención y los actos de los actores políticos» (Murakami, 2007, p. 47).

¹⁶ De hecho, el libro de Murakami comienza remontándose hasta la conquista para entender el periodo mencionado.

¹⁷ Geertz define a la cultura como «an historically transmitted pattern of meaning embodied in symbols, a system of inherited conceptions expressed in symbolic forms by means of which men communicate, perpetuate, and develop their knowledge about and attitudes toward life» (1973, p. 89)

De acuerdo a la tipología clásica de Peter Hall y Rosemary Taylor, existirían tres tipos de institucionalismo: 1) el histórico, 2) el de elección racional y 3) el sociológico. Este último es el que se acercaría más a las proposiciones de Murakami pues las instituciones son definidas de manera global, una aproximación donde la cultura resulta sinónimo de instituciones. (Hall & Taylor, 1997)

¹⁸ Este mismo tipo de crítica puede ser dirigida a otros trabajos que trataron de comprender el fujimorato como expresión de una «cultura política peruana». Por ejemplo, Neira (2001) ensayó una explicación que ponía énfasis en la desarticulación histórica de la sociedad peruana por causa de la ausencia de Estado

4. LAS INSTITUCIONES Y EL FUJIMORATO

Son escasos los trabajos que observaron con detenimiento la elección de Alberto Fujimori desde las instituciones. Un trabajo pionero fue el de Romeo Grompone (1991a) quien analizó dicha elección a pocos meses del sorprendente «tsunami». Su explicación giraba alrededor de tres grupos de variables: la debilidad del sistema de partidos y la crisis de mediación, los clivajes sociales y étnicos, y el voto informal. Puesto que se trataba de un texto breve y, escrito desde la urgencia, estas variables no fueron explicadas con detalle. En gran medida, el autor aplicó los análisis que llevaba a cabo en aquel momento sobre la sociedad política peruana (Grompone, 1991b) a la elección de Fujimori. Para nuestra revisión, lo más relevante de la argumentación es lo relacionado con el colapso del sistema de partidos pues fue y sigue siendo un tema principal en la discusión política. Según el autor, el debilitamiento del sistema de partidos permitió la aparición de un personaje con las características de Fujimori. Para Grompone, los años ochenta ya habían demostrado que los partidos se asentaban en caudillos (sobre todo, García en el APRA) y la mediación entre estos y la población ya había empezado a debilitarse. Así, Fujimori ofreció una candidatura que reproducía el patrón caudillesco que habían mostrado los líderes de cada partido tradicional y, a su vez, logró engancharse en una sociedad donde los vínculos de representación y mediación venían mutando. Entonces, las condiciones de representación fueron propicias para que emergiera su figura

Del lado del diseño institucional, Schmidt (1996) realizó un excelente trabajo incidiendo en las reglas electorales que abrían y cerraban posibilidades a los actores políticos inmersos en la campaña electoral de 1990. Bajo tales restricciones institucionales los actores políticos construyeron el resultado final de la elección. Por tanto, en la medida que las instituciones formales no podían desvincularse de las estrategias de los actores (y esto último es finalmente lo más importante en aquel argumento) he preferido desarrollarlo en la próxima sección centrada en la agencia política.

En lo referido al establecimiento del fujimorato he distinguido tres formas de observarlo desde las instituciones. En primer lugar, desde el diseño constitucional, especialmente lo referido a la relación entre Ejecutivo y Legislativo. Esta fue una

(la cual se remontaría a la era prehispánica) y que facilitaba la ascensión de este tipo de salvador de la patria. Este largo proceso histórico habría inculcado en la sociedad peruana el viejo mal que Etienne de la Boétie caracterizó en el siglo XVI como *la servitude volontaire*. Crabtree (1999) también se centra en las largas continuidades históricas de la cultura política peruana. Puesto que el populismo forma parte «de la cultura política peruana» el Perú sería un país propenso a recaer bajo este tipo de líder neopopulista. Así, no es la crisis económica de los ochenta la que engendraría al personaje (como lo era en la perspectiva de estructuras sociales) sino una cultura política. «El populismo es más que una respuesta a colapsos periódicos *es parte de la cultura política peruana*» (Crabtree, 1999, p. 68). El énfasis es mío.

problemática muy en boga durante los años noventa y Charles Kenney dedicó un libro completo para observarla a partir del autgolpe del 5 de abril de 1992. En segundo lugar, considero a las instituciones ya no en términos de su diseño sino de su fortaleza. De la mano de dos artículos de Jo-Marie Burt, observo el establecimiento del fujimorato vinculado a la recuperación de la capacidad estatal. Finalmente, muestro algunos estudios contruidos desde una paradoja propia de los noventa: ¿cómo explicar que gobiernos que pusieron en marcha radicales reformas de ajuste económico que pauperizaron a algunas sociedades latinoamericanas consiguieran, al mismo tiempo, ser extremadamente populares?

El diseño institucional

A inicios de los años noventa, cuando el credo liberal campeó sin rival, el estudio de las instituciones políticas formales fue la encarnación académica de dicha euforia democrática. Las instituciones formales adquirieron un valor casi terapéutico para las sociedades. Las deficiencias y las lagunas democráticas de nuestros pueblos serían morigeradas con las instituciones correctas. Se publicaron decenas de libros y artículos sobre «diseño institucional», los cuales debían facilitar el tránsito hacia la consolidación democrática¹⁹. En particular, las críticas de Juan Linz al sistema presidencialista en América Latina y su apuesta por un viraje hacia el régimen parlamentario tuvieron un eco insospechado en el mundo exterior al de la academia (Linz, 1994). Para Linz el sistema presidencial carga con una dificultad inherente: la doble legitimidad popular. Tanto el legislativo como el ejecutivo en la figura del Presidente gozan de legitimidad popular. Así, dicha legitimidad compartida sería madre de los reiterados *breakdowns of democracy*, que el propio Linz había estudiado en detalle a fines de los setenta (Linz, 1978). Los argumentos de Linz han sido largamente debatidos, completados o refutados²⁰. Charles Kenney entró a dicho debate premunido del caso peruano y le dedicó un minucioso análisis publicado en 2004.

Ahora bien, este no fue el único debate teórico donde Kenney introdujo su estudio sobre el fujimorato. Kenney se acercó también al debate sobre las condiciones materiales para la democracia. En diálogo con las ideas de Przeworski y Limongi (1997) y Przeworski *et al.* (2000), según los cuales la viabilidad de la democracia está altamente

¹⁹ Entre los trabajos clásicos: Shugart & Carey (1992), Mainwaring & Scully (1995), Lijphart & Waisman (1996), Przeworski (1998) y Mainwaring & Shugart (1997a).

²⁰ El debate siguió a través de varios episodios en los últimos años. Algunas estaciones del debate son: Para una reformulación de los argumentos de Linz introduciendo la variable de los sistemas de partidos ver Mainwaring & Shugart (1997b); para una evaluación estadística del argumento de Linz ver Przeworski *et al.* (2000, pp. 128-136); para una defensa contemporánea del argumento original ver Valenzuela (2004); para una reciente refutación ver Cheibub (2007).

vinculada al grado de riqueza que poseen las sociedades, Kenney quería llamar la atención sobre el efecto que los diseños institucionales tienen sobre aquellos países que no son los ricos donde, según aquellos autores, la democracia está garantizada, ni en los pobres extremos donde ella estaría desahuciada por carecer de estas bases materiales para asegurar su sobrevivencia. El quiebre de la democracia peruana, en contraposición a ambos extremos, era un buen caso de un país con una economía intermedia en la cual estas condiciones materiales no inclinan la balanza definitivamente ni hacia el lado de la democracia ni hacia el del autoritarismo. En estos países hay otro tipo de variable cuando observamos democratizaciones o rupturas democráticas y, obviamente, para Kenney estas son principalmente las variables institucionales.

Según Kenney, el autogolpe de 1992 es un caso más en la historia latinoamericana donde las desavenencias entre el ejecutivo y el legislativo terminan en un quiebre del régimen democrático. El autogolpe fue producto, fundamentalmente, de un presidente sin mayoría en el parlamento, una situación recurrente en la vida política peruana. Durante el siglo XX, nos dice Kenney, cada vez que un presidente se encontró en una situación similar a la de Fujimori (vale decir, con una minoría en el parlamento), todo el régimen político se desestabilizó terminando, más de una vez, en golpes de Estado²¹.

Para Kenney, las relaciones entre Fujimori y el legislativo se quebraron en noviembre de 1991. Fujimori percibió que muchas de sus políticas eran bloqueadas en el Congreso y, por tanto, que su figura como mandatario se debilitaba. El APRA, que había sostenido varias de sus iniciativas, empezó a boicotear sus medidas luego de que Alan García fuera suspendido en el senado en octubre de 1991. Además, en noviembre del mismo año, Fujimori pasó una nueva serie de medidas de ajuste económico y un grupo de decretos legislativos en materia de lucha anti subversiva a los cuales el parlamento se opuso. De esta manera, en apenas unos meses, el mismo congreso que antes le había delegado poderes legislativos ya no veía con buenos ojos dicha sesión de poderes en materia económica y de seguridad nacional. A partir de aquí la alternancia entre cooperación y conflicto que habían mantenido el ejecutivo y el legislativo cedió lugar preponderantemente al conflicto. Así, cuando Fujimori decidió dar el autogolpe tenía claro que, de no hacerlo, los años que le restaban de mandato serían años donde el conflicto seguiría primando sobre la cooperación.

²¹ Es interesante constatar que en un trabajo de corte similar (centrado en la relación entre ejecutivo y legislativo), McClintock (1994) determina que las desavenencias entre estos dos poderes no influyeron en el advenimiento del autogolpe. Para McClintock, dicho quiebre democrático se debió, sobre todo, a la voluntad mesiánica de Fujimori (enlazada con otros líderes mesiánicos en el Perú desde los años 1920) por lo cual, «his arrogance was the key factor in the rupture of the constitutional design» (1994, p. 378). *Su arrogancia fue el factor clave para la ruptura del diseño constitucional* (traducción propia).

Entonces, para Kenney, la tentación autoritaria se vuelve casi inevitable debido al diseño institucional, el cual generaba, una vez más, los incentivos para que un presidente débil en el legislativo sobreviviese a través de una medida de fuerza no institucional²². Finalmente, en el debate teórico sobre las bases económicas de la democracia, Kenney no llegaba a refutar las tesis de Przeworski *et al.* pero sí llamaba la atención que en un país de ingresos medios, las tesis vinculadas a la nueva teoría de la modernización tenían un poder de predicción bajo y eran, más bien, variables de tipo institucional las que podía explicar con mayor exactitud los quiebres democráticos. Así, el caso peruano y la postura institucionalista que Kenney adoptó para estudiarlo, le permitieron debatir al interior de dos grandes cuerpos teóricos de la política comparada contemporánea.

Capacidad estatal

La construcción del Estado fue siempre uno de los temas predilectos del institucionalismo histórico. El proceso por el cual miles de entidades políticas desperdigadas en el continente europeo se convirtieron, en unos siglos, en una decena de Estados ha sido una intriga permanente para la política comparada (Tilly, 1975). Charles Tilly mostró reiteradamente la dimensión autoritaria del surgimiento y expansión de los Estados (Tilly, 1985). Para este autor, el papel jugado por el Estado en la historia moderna es semejante al de una organización criminal brindando protección a cambio de dinero. El Estado que Tilly describió respondería, más o menos, al siguiente precepto: «Te brindaré protección a cambio de tus impuestos... aunque tú, ciudadano, no lo desees». Según Tilly, el Estado se construyó (centralizó) desde la violencia: haciendo la guerra a quienes estaban del otro lado de las fronteras; eliminando enemigos al interior de su territorio y extrayendo impuestos a la fuerza (1985, pp. 181-183). Como se percibe de dicha lectura, la construcción estatal no estuvo vinculada por ningún lado a la democracia. Más bien diríamos, hobbesianamente, que los mecanismos de la construcción del Estado son contrarios a los de la democracia. Aquellos buscan centralizar el poder mientras la democracia busca repartirlo²³.

²² Kenney no niega que Fujimori haya magnificado las desavenencias entre los dos poderes con el fin de agudizar las antipatías de la opinión pública frente al Parlamento y acrecentar las simpatías hacia el Ejecutivo; sin embargo, lo importante es que puede magnificarlo, justamente, porque el diseño institucional lo permite.

²³ Como había diagnosticado Alexis de Tocqueville: «De là vient que tous les peuples qui ont eu à faire de grandes guerres ont été amenés presque malgré eux, à accroître les forces du gouvernement. [...] Une longue guerre place presque toujours les nations dans cette triste alternative, que leur défaite les livre à la destruction, et leur triomphe au despotisme» (1981, pp. 247-248). *De ahí proviene que todos los pueblos que debieron hacer grandes guerras fuesen llevados, casi a su pesar, a incrementar las fuerzas del gobierno. [...] Una guerra larga sitúa casi siempre a las naciones frente a esta triste alternativa, que la derrota los conduzca a la destrucción, y el triunfo al despotismo* (traducción propia).

En un excelente artículo, Burt (2004) analizó el establecimiento del fujimorato desde un marco teórico cercano al del *state-building* histórico de Tilly²⁴. Según ella, el establecimiento de un gobierno autoritario con un liderazgo antiinstitucionalista se explica por el parcial colapso de las instituciones estatales en el Perú hacia fines de la década de los ochenta y su posterior reconstrucción en manos de Fujimori. Burt asume una perspectiva de «state building against democracy» que se engarza en una larga tradición en política comparada, preocupada por el orden político y la capacidad estatal como necesidad previa y vital para una democracia sustentable²⁵.

Burt explicita su rechazo a las explicaciones sobre el surgimiento y establecimiento del fujimorato centradas en el diseño constitucional del régimen político. El advenimiento no se debe a malentendidos entre Ejecutivo y Legislativo (como quería Kenney, 2004), ni a causa del descalabro del sistema de partidos (como sugeriría Grompone, 1991a), sino a un proceso de restablecimiento de capacidades estatales en tres áreas claves: la reinserción del Perú en la comunidad financiera internacional, la centralización del poder en el Ejecutivo y, finalmente, la progresiva derrota de Sendero Luminoso. Tales éxitos permitieron al Estado desarrollar una gran autonomía *vis-à-vis* de la sociedad política y civil y abrieron la puerta a que el proyecto autoritario tomase cuerpo. Para Burt, este proceso de reconstrucción autoritario del Estado se prolongó hasta 1997, punto en el cual la autonomía alcanzada por éste devino en un régimen, sobre todo, predatorio.

Así, el restablecimiento del orden político permite que se establezcan alianzas entre militares, tecnocracia y empresariado para mantener dicho proyecto. Pero la causa principal es la recuperación de las atribuciones básicas de capacidad estatal²⁶. Asimismo, esta autonomía que el Estado adquirió respecto de la sociedad no solo permitió la puesta en marcha de un régimen autoritario sino también de un régimen corrupto. Por tanto, las dos características centrales del régimen político (autoritarismo y corrupción) provienen de la reconstrucción de las capacidades estatales.

El clientelismo

Un tercer tipo de análisis institucional utilizado para explorar el establecimiento del régimen autoritario de Alberto Fujimori estuvo vinculado al clientelismo. Esta preocupación apareció en los noventa frente a los líderes llamados neopopulistas²⁷.

²⁴ El artículo traducido aparece como capítulo en Burt (2009, capítulo 8).

²⁵ Entre otros: Huntington (1968), Linz & Stepan (1996), O'Donnell (1993, 2004) y recientemente (y posterior al trabajo de Burt) Fukuyama (2007).

²⁶ En un trabajo posterior, Burt, desde un marco teórico gramsciano, agrega la utilización del miedo desde el Estado para establecer el fujimorato (Burt, 2006). Traducido en Burt (2009, capítulo 9).

²⁷ Aquí no me asomo al conceptual e insoluble problema de qué cosa es y qué cosa no es el «populismo».

Estos presidentes (por ejemplo, los emblemáticos Fujimori, Menem o Collor de Mello) pusieron en práctica programas neoliberales de ajuste que, a pesar de su crueldad, no les impidieron amasar una gran popularidad y mantenerse en el poder (no es el caso de Collor de Mello, desde luego). Esta situación, como ya he mencionado, planteaba una paradoja: ¿Cómo se explica que gobiernos con medidas de ajuste económico brutales consiguiesen ser extremadamente populares?

Con una sensibilidad proveniente del constitucionalismo liberal, Guillermo O'Donnell (1994) acuñó el influyente término «democracia delegativa» para referirse a los regímenes políticos que siendo democráticos (pues mantenían elecciones regulares y suficientemente limpias) mantenían un Poder Ejecutivo que primaba más de lo debido sobre los otros poderes del Estado. El «accountability» horizontal —el deber y la capacidad de los poderes constitucionales de moderarse mutuamente, de rendirse cuentas entre ellos, de tal forma que ninguno de ellos se haga del poder absoluto— había dejado de funcionar en favor del poder ejecutivo. Frente a esta carencia, el único «accountability» existente era el «vertical», vale decir, la capacidad del pueblo de ajustarle las cuentas al gobernante en las elecciones: un «accountability» esporádico y sin más mediación que la institución electoral. Solo ahí el presidente rendía cuentas; hasta la siguiente elección, el pueblo delegaba todos los poderes en el líder del Ejecutivo quien no respondía ante ningún otro ente. Una democracia plebiscitaria. Con esto, O'Donnell inauguró una interminable serie de conceptos que apuntaban al mismo fenómeno: democracias con problemas institucionales serios²⁸.

El Perú fue un caso importante para ilustrar y comprender esta categoría (ver, por ejemplo, Schmidt, 2000). El establecimiento del régimen de Alberto Fujimori respondía a un «electorate delegating to the president the right to govern free of oversight by the legislative and judicial branches of government —in short, the syndrome that an influential essay on democratization has aptly labeled 'delegative democracy'» (Kay, 1997)²⁹. Sin embargo, Balbi (1996) desafió la asimilación y la aplicación directa del concepto de O'Donnell al régimen de Fujimori. Para ella, más que delegada, la democracia bajo Fujimori era vigilada. Tanto su votación en 1995 como el apoyo expresado durante los cinco primeros años de gestión provenían de un electorado centrado en la eficacia del gasto por parte del ejecutivo para ver satisfechas sus demandas. Por tanto, no estamos ante una delegación, ya que los sectores populares estaban permanentemente atentos, vigilantes, a que el ejecutivo cumpliera con satisfacer sus demandas (altamente pragmáticas y antiinstitucionales). Era un cálculo

²⁸ Para un análisis de las «democracias con adjetivos», ver Collier & Levitsky (1997).

²⁹ *Un electorado que delega al Presidente el derecho de gobernar libre de supervisión por parte del poder judicial o legislativo. En dos palabras: aquello que un influyente ensayo sobre democratización llamó acertadamente «democracia delegativa»* (traducción propia).

racional. Por tanto, más que la ausencia total de una mediación institucional entre sociedad y ejecutivo, existía una mediación de tipo clientelar. O sea, ausencia de vínculos institucional-liberales de vocación universal (partidos, representación legislativa, sindicatos, etcétera) pero presencia de políticas «particularistas» (para decirlo con el vocabulario de O'Donnell, 1996).

Estas formas de mediación no liberales —el clientelismo o asistencialismo— se convirtieron, entonces, en el centro de la investigación en estos regímenes plebiscitarios. Y fue entonces cuando lo delegativo (una categoría que remite a las instituciones) fue completado por el de neopopulismo (que remite a una cierta economía política del gasto público). Para entender la delegación hacía falta estudiar los mecanismos por los cuales se consigue la aclamada delegación. El mecanismo fue elegantemente resumido por Kurt Weyland (1996): «lo que la mano invisible del mercado te arrebató, la mano visible del gobierno te lo repondría». El diagnóstico implicaba observar las instituciones estatales instaladas y fortalecidas durante los años noventa, las instituciones que configuraba esta mediación propia a los dos inesperados neoconvivientes: neopopulismo y neoliberalismo.

Kenneth Roberts (1995) exploró la forma en que el nuevo populismo era compatible con las reformas neoliberales y para hacerlo observó el gobierno de Fujimori, especialmente lo que llamó la tercera etapa del gobierno de Fujimori y que aquí aludimos como «establecimiento del régimen». Ahí, Roberts encuentra el desarrollo de un populismo de nivel micro que comenzó en 1991 con la creación del Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo (Foncodes) y que en 1993 ya gastaba el doble del capital inicial. A esto se sumó el Programa Nacional de Alimentos (Pronaa) y el Programa Nacional de Viviendas (Pronavi). Estos programas estaban en manos del Ejecutivo y buscaban conseguir el apoyo de determinadas poblaciones. En términos macroeconómicos no implicaban un gasto enorme y permitían cosechar grandes réditos políticos y electorales. Por si fuera poco, el dinero utilizado provino sustancialmente de la cooperación internacional. Shady (2000), por su parte, observó en detalle el vínculo entre este tipo de programa de alivio a la pobreza y su uso político. Constató que el gasto de Foncodes era siempre más elevado en periodos preelectorales y, más importante aún, que estaba territorialmente focalizado con criterios políticos. Específicamente, encontró que en los dos años previos a la elección de 1995, el gasto se dirigió a las provincias rurales que habían votado por Fujimori en 1990 pero que lo habían abandonado en el referéndum de 1993³⁰.

³⁰ Weyland (2000, p. 490) concedió parcialmente el punto a Roberts y Shady. Sin embargo, para él: «Economic growth made a much more important contribution to Fujimori's reelection victory than FONCODES». *El crecimiento económico contribuyó de mayor manera a la reelección de Fujimori que FONCODES* (traducción propia).

En síntesis, el establecimiento del régimen de Fujimori fue importante para el estudio de las democracias electorales institucionalmente frágiles y para entender los mecanismos neopopulistas que estos regímenes pusieron en práctica para ganar lealtades.

5. LOS ACTORES Y EL FUJIMORATO

En la coyuntura previa al 5 de abril, nos dice Tanaka (1998), Fujimori había percibido que los costos de mantenerse dentro de la legalidad habían aumentado dramáticamente y que aquellos que involucraban el quiebre del régimen democrático habían disminuido considerablemente. Así, envaletonado por este cálculo de costo-beneficio, Fujimori decidió dar su célebre autogolpe. El razonamiento de Tanaka responde a un modelo clásico de individualismo metodológico donde el agente político actúa guiado por sus intereses más inmediatos en un contexto de incertidumbre. Aunque los actores tienen en cuenta las restricciones institucionales, el acento está puesto en las estrategias que ellos despliegan para satisfacer sus deseos y si bien «the approach is methodologically individualist, yet its focus is not on individual choice but on the aggregation of individual choices» (Levi, 1997, p. 23)³¹.

Desde esta misma vena teórica, Gregory Schmidt (1996) realizó un excelente estudio sobre la aparición inesperada de Fujimori en las elecciones de 1990 y su posterior triunfo. El mérito de dicho trabajo es que nos obliga a pensar el triunfo de Fujimori desde una perspectiva ajena a la sociología histórica y, más bien, desde una plenamente instalada en la reflexión politológica.

El análisis más influyente de la elección peruana de 1990 había sido el de Carlos Iván Degregori (1991) que ya hemos desarrollado. En dos líneas, según aquel trabajo, Fujimori simbolizaba un nuevo tipo de modernización, un nuevo tipo de modernización que consiguió derrotar el discurso modernizante de Vargas Llosa que escondía la dominación más tradicional. Ahora bien, Schmidt (1996) se preguntó perspicazmente lo siguiente: si Fujimori fue manifestación tan clara de los cambios sociales acaecidos en el país, *If voters considered Vargas Llosa to be just another representative of the white upper class, why did he continue to enjoy a big lead in the polls only a week before the general election?* (Schmidt, 1996, p. 329)³².

Schmidt no niega que las variables culturales hayan desempeñado un papel importante en la elección de Fujimori. La pregunta que este autor formula apunta a las causas

³¹ *La perspectiva es metodológicamente individualista pero su foco no está en la elección individual sino en la agregación de elecciones individuales* (traducción propia).

³² *Si los votantes no consideraban a Vargas Llosa más que como un nuevo representante de la blanca clase alta, ¿por qué seguía liderando las encuestas una semana antes de las elecciones?* (traducción propia).

netamente políticas de su elección. ¿Por qué Fujimori y no otro candidato despuntó en dicha elección? ¿Por qué descolló solo cuatro semanas antes de la elección y no antes? ¿Qué papel jugaron los otros actores políticos en carrera? ¿Y qué papel para el electorado nacional? Ninguna de estas preguntas puede ser respondida desde la perspectiva histórico-cultural de Degregori³³ y necesita, más bien, ser explorada desde una perspectiva que explota el juego de los actores políticos en una coyuntura determinada.

Desde la perspectiva de Schmidt, el éxito electoral de Fujimori se debió a la manera en que los actores políticos se comportaron durante la campaña para la elección de 1990 bajo un particular marco de reglas electorales. Del lado de las reglas electorales, Schmidt subraya los condicionamientos planteados al juego político por la posibilidad de ser candidato a la presidencia y al senado simultáneamente, el sistema de segunda vuelta, el voto preferencial y las grandes circunscripciones electorales. Por el lado de las dinámicas propias de la campaña política, Fujimori logró convertirse en el centro político de un tablero polarizado. Vargas Llosa, más que acercarse al votante de «centro», había articulado su campaña desde la intención de «evangelizar» al electorado sobre las bondades del libre mercado. La candidatura de Henry Pease no podía jugar la carta «centrista» pues llevaba con él a lo más extremo de la izquierda legal. Finalmente, los candidatos que podían jugar a ser el centro se iban enfriando (Luis Alva Castro sin carisma y Alfonso Barrantes sin entusiasmo). Solo entonces, Fujimori pudo ser el centro. Y para concretar su entrada al centro del tablero contó con el decidido apoyo de otro importante actor político: García, presidente por entonces.

Finalmente, Schmidt apunta en una dirección sumamente interesante. Aunque no lo puede demostrar definitivamente, da muchas pistas estadísticas para creer que una buena porción del electorado peruano actuó estratégicamente al apoyar a Fujimori en el voto presidencial (pues se convenció de que era el único candidato que podría derrotar a Vargas Llosa en la segunda vuelta) manteniendo, al mismo tiempo, su «primera opción» para el congreso (el APRA, IS o IU). Esto me parece central subrayarlo pues en el Perú es un lugar común decir que nuestro electorado es «irracional» a la hora de escoger a sus representantes³⁴.

Entonces, ¿fue Fujimori en 1990 el imbatible candidato que encarnaba lo «moderno nacional» (Degregori, 1991, p. 116) anhelado por la sociedad peruana? ¿O fue, más bien, el centro político que esperaba el electorado en una coyuntura polarizada, como quiere Schmidt? El objetivo de este ensayo es sugerir que no estamos obligados a dirimir entre una y otra porque es muy posible que las dos sean parcialmente ciertas al mismo tiempo.

³³ Y no porque su acercamiento sea equivocado o metodológicamente insuficiente, sino porque su perspectiva es otra, decide iluminar otros aspectos del problema planteado.

³⁴ Contra la idea de la irracionalidad del elector peruano (Vergara, 2007).

Esta mirada de Schmidt a los actores políticos está centrada en la aparición de Fujimori. Del lado del establecimiento del fujimorato, Sinesio López (1994) también realizó un análisis desde los actores políticos. Centrado en la transición posterior al autogolpe que desembocó en el Congreso Constituyente Democrático, López trató de comprender las especificidades del régimen que iba erigiéndose en contraste con los estudios sobre las transiciones que habían primado en la ciencia política en los ochenta. La diferencia crucial que López encuentra estriba en que el regreso a la vida democrática en el Perú tras el autogolpe no se hizo a través de un pacto entre gobierno y oposición sino que fue impuesto por los organismos internacionales (OEA y Estados Unidos) con un gobierno muy fuerte y unos partidos muy debilitados. Este tipo de transición impuesta y con una correlación de fuerzas abiertamente desigual entre los actores principales es lo que explica que, en definitiva, el Perú no transitara hacia la democracia sino que, con el advenimiento del Congreso Constituyente Democrático y el posterior referéndum constitucional, pasásemos de una «dictablanda» a una «democradura».

Entonces, aquí el establecimiento del fujimorato se explica por una suerte de herencia proveniente del tipo de transición efectuada, determinada por la correlación de fuerzas entre los actores políticos al momento de negociar la salida de la dictadura. Lo interesante es que la estrategia argumentativa combina la literatura sobre las transiciones de los ochenta (muy descriptiva respecto de las negociaciones al momento de efectuarse las transiciones en contextos de absoluta incertidumbre —el clásico O'Donnell & Schmitter, 1986) y una literatura de los noventa donde los actores políticos juegan en un tablero democrático con un grado de incertidumbre menor y obligados a tomar en cuenta las restricciones institucionales que provienen del tipo de transición que se había efectuado en la década anterior (Karl, 1990; Linz & Stepan, 1996). Aunque sigue siendo una reflexión centrada en los actores políticos, en sus decisiones y estrategias, la libertad con la que toman sus decisiones queda restringida por los «legados del tipo de transición» que el país efectuó. El texto de Sinesio López, entonces, tiene la virtud de haber dialogado con estas dos perspectivas teóricas desde el caso peruano. Y en términos de los actores utilizados en su argumentación, tiene la virtud adicional de haber tratado con seriedad al actor internacional, más bien dejado de lado en la mayoría de las explicaciones centradas en la política doméstica.

6. CONCLUSIONES

Cada una de las perspectivas teóricas y metodológicas que permitieron comprender la aparición y establecimiento del fujimorato posee ventajas y desventajas. La ventaja principal es que son análisis pacientes, detallados, que priorizan avenidas de investigación y no construyen sus argumentos desde un conglomerado de factores, ni desde

una fusión de teorías especialmente adaptadas para el caso de estudio. La desventaja general: hacer un análisis pormenorizado implica descartar muchas variables importantes. Es el costo de trabajar desde una perspectiva: se pierden varias otras.

Huntington (1991, pp. 106-108) distingue entre «causas» y «causantes» de la democracia³⁵. Las causas estarían referidas a las «condiciones de posibilidad» de la democracia y los causantes serían los actores que la hacen viable en contextos determinados. Tal vez podríamos utilizar dicha dicotomía para el tema estudiado en este ensayo: tenemos *causas* y *causantes* para la aparición y establecimiento del fujimorato. Entre las *causas*: el empobrecimiento de la década perdida, la aparición de la informalidad laboral (Cameron) y una modernización particular de los inmigrantes (Degregori), la cultura plebiscitaria y la ausencia histórica de un espacio público donde construir acuerdos políticos (Murakami), la reconstrucción acelerada de las funciones estatales más básicas a inicios de los noventa (Burt), los desencuentros entre Ejecutivo y Legislativo (Kenney). Entre los *causantes*: los partidos políticos (Grompone, Cameron, Tanaka), los líderes políticos (Schmidt), los actores internacionales (López) y el propio Fujimori y su voluntad mesiánica de poder (McClintock).

Tanto el estudio de las causas como el de los causantes del fujimorato son parciales. Kenney (2004) ilumina sobre las desavenencias entre ejecutivo y legislativo entre 1990 y 1992, pero, por ejemplo, no considera la importancia de los militares como institución para tomar la decisión del *autogolpe*. Asimismo, esta mirada centrada en las instituciones formales (también McClintock, 1994) pierde de vista la forma en que la guerra interna sirvió para legitimar el autogolpe y llevarlo a cabo (como sí aparece en Burt, 2004). Pero a Burt se le escapa el papel de los debilitados partidos (Tanaka, 1998; Grompone, 1991a) y el de los actores internacionales (López, 1994) al configurar el establecimiento del régimen. Burt acierta al subrayar el carácter no democrático de la reobtención de las capacidades estatales básicas durante los primeros años del fujimorato, pero deja entre sombras la responsabilidad de la oposición. En Murakami (2007) la aparición de Fujimori como personaje autoritario parece ser el resultado inevitable de una cultura política plebiscitaria; pero en Schmidt (1996) su aparición pareciera ser, por el contrario, fruto de la contingencia, de una coyuntura específica construida a partir de actores racionales jugando en un momento bastante incierto. Y toda la vertiente centrada en el clientelismo (Balbi, 1996; Roberts, 1995; Schady, 2000) asume una relación estratégica de parte de la población frente al gobierno de Fujimori, descartando así la respuesta cultural: un pueblo que está siempre a la espera de un salvador de la patria (Murakami, 2007). Y, finalmente, ¿podría entenderse la emergencia y establecimiento del fujimorato sin

³⁵ «Causes» y «causers» en inglés.

comprender en detalle la migración y la transformación de las mentalidades que ésta supuso (Degregori) y, de otro lado, la desvinculación sufrida entre los partidos de clase y sus bases sociales a partir de la informalización del empleo, como lo sugiere Cameron (1994)?

En términos de la posibilidad de comparar el caso peruano con otros casos, también encontramos diferencias que provienen de las perspectivas asumidas para el estudio de estos casos. Algunas perspectivas tienen vocación universalista y otras más holista. En Murakami (2007) la posibilidad de comparar el caso peruano con otros países es difícil (contraparte casi natural de una aproximación a la cultura política del caso en estudio) mientras que las perspectivas racionalistas asumidas en Schmidt (1996) o Kenney (2004) permiten —y casi diríamos, alientan— a hacer comparaciones con realidades muy distintas.

Ni los pros ni los contras de cada una de estas perspectivas invalidan los análisis que he mostrado. Más bien, confirman que la realidad es siempre más compleja que las teorías. La labor del científico social no es aprehender la realidad tal cual es, sino simplificarla. Cada categoría y cada perspectiva es una visión parcial de problemas sociales; el investigador construye su propio campo de estudio.

De otro lado, lo crucial en todos los trabajos reseñados es la pregunta que da inicio al trabajo de investigación, no la perspectiva adoptada para responder a la pregunta. Ésta es, más bien, funcional a la pregunta teórica o empírica concreta y delimitada que el autor construye con cuidado. Estos trabajos no comienzan haciendo un acto de fe respecto del marco teórico que utilizarán para abordar sus preguntas de investigación; comienzan planteando una pregunta interesante que es abordable desde distintos ángulos. Pero lo realmente importante es, siempre, la construcción de una pregunta interesante. La fungible artesanía con la cual se responde a las preguntas es secundaria respecto de la intriga que dispara las investigaciones.

El objetivo de este artículo es sugerir que la política comparada debe convivir con estas apuestas irremediablemente parciales. Cada perspectiva elegida significa desechar muchas otras y lo que enriquece a la política comparada y a nuestro conocimiento es la aceptación de este pluralismo. Más que buscar fusionar las perspectivas y así conseguir la cuadratura del círculo que nos permita amalgamar todos los niveles de análisis, lo fructífero parece ser trabajar en cada nivel de análisis. Ni hegemonía de un paradigma ni síntesis definitiva: mi apuesta es por el conocimiento parcial y múltiple. Creo que la aparición y establecimiento del fujimorato es un caso más que importante para defender una política comparada pluralista³⁶.

³⁶ Ver Lichbach 2003.

En política comparada, la batalla entre quienes trabajan con modelos matemáticos y quienes utilizan formas más cualitativas de trabajo ha dejado contusos y heridos. Aquellos acusan a los segundos de no hacer ciencia, los segundos a los primeros de haber producido un conocimiento «sin ningún interés fuera del círculo de los entusiastas de la elección racional» (Skocpol & Pierson, 2001, p. 716). A través de este ensayo he querido mostrar que, en el caso específico de la elección de Alberto Fujimori y el establecimiento del fujimorato, cada perspectiva teórica de análisis ha tenido algo interesante que ofrecer. No creo que desacreditar a una o llevar a lo más alto del podio a la otra tendría mayor éxito. El objetivo de este ensayo es sugerir que cada perspectiva tiene algo que aportar y que mal haríamos en el Perú en empezar duelos de café entre escuelas todavía inexistentes.

De otro lado, he mostrado que cada una de las lecturas expuestas ha sido construida sobre tradiciones teóricas definidas en política comparada y, más concretamente, sobre teorías específicas. Así, el caso peruano en estos trabajos no ha sido interesante por ser peruano sino porque es útil para el desarrollo del conocimiento. Para comenzar a hacer política comparada en el Perú tenemos que dejar de interesarnos en nuestros problemas políticos por el mero hecho de ser *nuestros*. Son *nuestros*, desde luego, pero, además, pueden ser relevantes para la disciplina.

REFERENCIAS

- Balbi, Carmen Rosa (1996). El Fujimorismo: delegación vigilada y ciudadanía. *Pretextos* 9, pp. 187-223.
- Brady, Henry & David Collier (2004). *Rethinking Social Enquiry. Diverse tools, shared standards*. Oxford: Lowmann & Littlefields.
- Braudel, Fernand (1958). Histoires et sciences sociales: la longue durée. *Annales. Histoire, Sciences Sociales* 4, pp. 725-53.
- Burt, Jo-Marie (2004). State Making against Democracy: the case of Fujimori's Peru. En Burt & Mauceri (editores), *Politics in the Andes. Identity, Conflict, Reform*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Burt, Jo-Marie (2006). «Quien habla es terrorista»: The political use of fear in Fujimori's Peru. *Latin American Research Review* 41 (3), pp. 32-62.
- Burt, Jo-Marie (2009). *Violencia y autoritarismo en el Perú: Bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima: IEP-SER.
- Cameron, Maxwell (1994). *Democracy and Authoritarianism in Peru. Political Coalitions and Social Changes*. Nueva York: St. Martin's Press.

- Carrión, Julio (2006). *The Fujimori Legacy. The rise of electoral authoritarianism in Peru*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Collier, David & Steven Levitsky (1997). Democracy with adjectives: Conceptual innovation in comparative research. *World Politics* 49, pp. 430-51.
- Cotler, Julio (1994). Crisis política, *outsiders* y autoritarismo plesbicitario: el fujimorismo. En Julio Cotler (compilador) *Política y sociedad en el Perú: cambios y continuidades*. Lima: IEP.
- Crabtree, John (1999). Neopopulismo y el fenómeno Fujimori. En Crabtree & Thomas (editores), *El Perú de Fujimori: 1990-1998*. Lima: IEP-Universidad del Pacífico.
- Cheibub, José Antonio (2007). *Presidentialism, Parliamentarism and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Degregori, Carlos Iván (1991). El aprendiz de brujo y el curandero chino. Etnicidad, modernidad y ciudadanía. En Degregori & Grompone (editores), *Demonios y redentores en el nuevo Perú. Una tragedia en dos vueltas*. Lima: IEP.
- Fukuyama, Francis (2007) Liberalism versus State-building. *Journal of Democracy* 18 (3), pp. 10-13.
- Geddes, Barbara (2003). *Paradigms and Sand Castles: Theory Building and Research Design in Comparative Politics*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Geertz, Clifford (1973). Religion as a cultural system. En Geertz (editor), *The interpretation of cultures*. Nueva York: Basic Books.
- Giddens, Anthony (1985). *The Nation-state and violence*. Cambridge: Polity-Blackwell.
- Green & Shapiro (1994). *The pathologies of rational choice theory*. New Haven: Yale University Press.
- Grompone, Romeo (1991a). Fujimori: Razones y desconciertos. En Degregori & Grompone (editores), *Demonios y redentores en el Nuevo Perú. Una tragedia en dos vueltas*. Lima: IEP.
- Grompone, Romeo (1991b). *El velero en el viento: política y sociedad en Lima*. Lima: IEP.
- Hall, Peter & Rosemary Taylor (1997). La science politique et les trois neo-institutionnalismes. *Revue française de science politique* 47 (3-4), pp. 469-95.
- Huntington, Samuel P. (1968). *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel P. (2007). Entrevista. En Munck & Snyder (editores), *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.

- Katzenstein, Peter, Peter Evans, James Scott, *et al.* (1995). The Role of Theory in Comparative Politics: A Symposium. *World Politics* 48 (1), pp. 1-49.
- Kay, Bruce (1997). Fujipopulism and the liberal state in Peru 1990-1995. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. Winter, pp. 55-98.
- Kenney, Charles (2004). *Fujimori's coup and the Breakdown of Democracy in Latin America*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- King, Gary, R. Keohane & S. Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press.
- Laitin, David (2000). *Comparative Politics: The State of the Subdiscipline*. Trabajo presentado en la Conferencia Annual de la American Political Science Association, Washington D.C.
- Levitsky, Steven & Gretchen Helmke (2006). *Informal institutions and democracy. Lessons from Latin America*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Lijphart & Waisman (1996). *Institutional Design in New Democracies: Eastern Europe and Latin America (Latin America in Global Perspective)*. Boulder: Westview.
- Lichbach, Mark (2003). *Is rational choice theory all of social science?* Ann Arbor: The University of Michigan Press.
- Lichbach & Zucherman (editores) (1997). *Comparative Politics: Rationality, Culture and Structure*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Linz, Juan (1994). Presidential or Parliamentary Democracy: Does it make a difference? En Linz & Valenzuela (editores), *The failure of Presidential Democracy* Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Linz, Juan (1978). *The breakdown of democratic regimes. Crisis, Breakdown and Reequilibration*. Baltimore: Johns Hopkins University.
- Linz, Juan & Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and post-communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- López, Sinesio (1994). Perú, una pista de doble vía: la transición entre el autoritarismo y la democratización (1992-1995). *Cuestión de Estado* 8-9 (separata).
- Lynch, Nicolás (2009). *El argumento democrático sobre América Latina. La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Mahoney, James (2002). *The legacies of liberalism. Path dependence and political regimes in Central America*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Mahoney, James & Dietrich Rueschemeyer (2003). *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Mainwaring, Scott & Timothy Scully (editores) (1995). *Building Democratic institutions. Party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott & Matthew Shugart (1997a). Conclusion: the Presidentialism and the Party System. En Mainwaring & Shugart (editores), *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott & Matthew Shugart (1997b). *Presidentialism and Democracy in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Munck, Gerardo L. & Richard Snyder (2007). *Passion, craft, and Method in Comparative Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Murakami, Yusuke (2000). *La democracia según C y D. Un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima: IEP.
- Murakami, Yusuke (2007). *Perú en la era del Chino. La política no institucionalizada y el pueblo en busca de un salvador*. Lima: IEP.
- McClintock, Cynthia (1994). Presidents, Messiahs and Constitutional Breakdowns in Peru. En Linz & Valenzuela (editores), *The Failure of Presidential Democracy*. Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Neira, Hugo (2001). *El mal peruano 1990-2001*. Lima: Sidea.
- North, Douglas (1990). *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Nueva York: Cambridge University Press.
- O'Donnell, Guillermo (1973). *Modernization and bureaucratic-authoritarianism: Studies in South American Politics*. Berkeley: University of California.
- O'Donnell, Guillermo (1993). On the State, Democratization and some Conceptual Problems: a Latin American View with Glances at Some Post-Communist Countries. *World Development* 1 (8), pp. 1355-1370.
- O'Donnell, Guillermo (1996). Illusions about Consolidations. *Journal of Democracy* 7 (2), pp. 34-51.
- O'Donnell, Guillermo (1997). ¿Democracia delegativa? En O'Donnell (editor), *Contrapuntos: ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización*. Buenos Aires: Paidós.
- O'Donnell, Guillermo (2004). Why the rule of law matters. *Journal of Democracy* 15 (4), pp. 32-46.
- Ostrom, Elinor (1998). A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. Presidential address. *American Political Science Review* 92 (1), pp. 1-22
- Przeworski, Adam, M. Álvarez, J.E. Cheibub & F. Limongi (2000). *Democracy and development. Political institutions and well-being in the world, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Przeworski, Adam *et al.* (1998). *Democracia sustentable*. Buenos Aires: Paidós.
- Roberts, Kenneth (1995). Neoliberalism and the Transformation of Populism in Latin America. The Peruvian Case. *World Politics* 48 (1), pp. 82-116.
- Rochabrún, Guillermo (2007). *Batallas por la teoría. Entorno a Marx y el Perú*. Lima: IEP.
- Rueschemeyer, Dietrich, Evelyne Stephens & John D. Stephens (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Schmidt, Gregory (1996). Fujimori's 1990 upset victory in Peru: electoral rules, contingencies and adaptive strategies. *Comparative Politics* 28 (3), pp. 321-354.
- Schmidt, Gregory (2000). Delegative Democracy in Peru? Fujimori's landslide 1995 and the prospects for 2000. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*. 42 (1), pp. 99-132.
- Shady, Norbert (2000). The Political Economy of Expenditures by the Peruvian social Fund (FONCODES), 1991-95. *American Political Science Review* 94 (2), pp. 289-304.
- Shugart & Carey (1992). *Presidents and Assemblies: Constitutional design and electoral dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Skocpol, Theda & Paul Pierson (2001). Historical Institutionalism in Contemporary Political Science. En Katznelson & Miller (editores), *Political Science : The State of the Discipline*. Nueva York: Norton, pp. 693-721.
- Stephens, Evelyne, John Stephens & Dietrich Rueschemeyer (1992). *Capitalist Development and Democracy*. Chicago: University of Chicago Press.
- Tanaka, Martín (1998). *Los espejismos de la democracia*. Lima: IEP.
- Tilly, Charles (1975). Western-State Making and Theories of Political Transformation. En Tilly (editor), *The Formation of National States in Western Europe* Princeton: Princeton University Press.
- Tilly, Charles (1985). War making and state making as organized crime. En Evans, Rueschemeyer & Skocpol (editores), *Bringing the state back in*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 169-191.
- Vergara, Alberto (2007). *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.
- Weyland, Kurt (1996). Neopopulism and Neoliberalism in Latin America: Unexpected affinities. *Studies in Comparative International Development* 31, pp. 3-31.
- Weyland, Kurt (2000). A paradox of success? Determinants of Political Support for President Fujimori. *International Studies Quarterly* 44, pp. 481-502.
- World Politics (1995). 48 (1).

III. REPRESENTACIÓN Y PARTIDOS POLÍTICOS

AGENCIA Y ESTRUCTURA, Y EL COLAPSO DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS EN LOS PAÍSES ANDINOS¹

Martín Tanaka

INTRODUCCIÓN

América Latina ha tenido una vida accidentada a lo largo de su actual experiencia democrática, resultado de la «tercera ola» democratizadora (Huntington, 1993; Hagopian & Mainwaring, 2005); ha habido crisis e inestabilidad política que han generado crisis presidenciales y mandatos interrumpidos (Valenzuela, 2004; Pérez Liñán, 2008). Sin embargo, solo en un número acotado de casos ha ocurrido el colapso de los sistemas de partidos vigente hasta ese momento y todos ellos han ocurrido en los países andinos: Perú en 1992, Venezuela en 2000, Bolivia en 2005 y Ecuador en 2007. ¿Cómo explicar estos casos, en los que súbitamente el conjunto de actores políticos que constituían el sistema de partidos prácticamente desaparecen para dar lugar al predominio o a la hegemonía de una fuerza antisistema que se legitima con la pretensión de refundar el orden político?

En 1998 publiqué el libro *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada* (Tanaka, 1998), dedicado al análisis del colapso del sistema de partidos vigente en el Perú en la década de los años ochenta, ocurrido entre 1992 y 1995, al compás de la consolidación del fujimorismo. Hacia la segunda mitad de la década de los años noventa, el caso peruano aparecía como excepcional, sin comparación en el contexto latinoamericano (ni en el mundial), en donde si bien hubo agudas crisis políticas en casi todos los países, ellas dieron lugar a cambios y a una evolución en los sistemas de partidos, pero no a la desaparición súbita y simultánea de todos los actores partidarios, como ocurrió en Perú. Dado este carácter excepcional, resultaba razonable defender la tesis central del libro, que enfatizaba el estudio de la racionalidad y estrategias de los actores políticos, antes que variables de naturaleza estructural. Más concretamente, conflictos y divisiones internas en los partidos, así como errores en sus estrategias políticas y

¹ Este trabajo contó con la valiosa colaboración de Rodrigo Barrenechea.

electorales, ocurridos en contextos de alta vulnerabilidad, fueron las variables principales en la explicación, siguiéndose así un razonamiento de corte «linziano» por así decirlo (Linz, 1978)²; la prevalencia de la agencia sobre la estructura, para ponerlo en términos clásicos.

Entre 1998 y 2000, inesperadamente, Venezuela, país tradicionalmente considerado como poseedor de una democracia y un sistema de partidos consolidados, también sufrió el colapso de su sistema de partidos y a la irrupción de un liderazgo antisistema. Este caso resultó aún más sorpresivo que el peruano, considerando que el sistema de partidos tenía ya cuatro décadas de funcionamiento ininterrumpido, cuando en el Perú el sistema de partidos, a pesar de tener raíces en las décadas de los años sesenta y más atrás, en realidad funcionó como tal recién en la década de los años ochenta. Dado el carácter sorprendente del colapso partidario venezolano, resultó fácil extender un análisis basado en las acciones y omisiones de los actores políticos, específicamente sus divisiones y pugnas internas, en un contexto de vulnerabilidad, para entender la llegada al poder y posterior consolidación del chavismo³.

La comparación de lo ocurrido con los partidos en Perú y Venezuela, la consolidación de líderes como Alberto Fujimori y Hugo Chávez en el poder, así como el desarrollo de tendencias autoritarias en ambos casos, me permitió hacer un argumento basado en resaltar las similitudes en medio de sus grandes diferencias. Pese a que Fujimori y Chávez son esencialmente diferentes, comparten el hecho de haber construido regímenes políticos muy similares, donde combinaron un amplio apoyo popular, legitimado clientelística y plebiscitariamente, con un control autoritario de instituciones y un acoso a la oposición, a pesar de mantener las formalidades democráticas. Esto es lo que diversos autores caracterizaron como *autoritarismos competitivos* (Schedler, 2006; Diamond, 2002; Levitsky & Way, 2002; Schedler, 2002). Dentro de estos parámetros estudié el colapso de los sistemas de partidos en Perú y Venezuela, y la consolidación de regímenes autoritarios (Tanaka, 2006; Dietz & Myers, 2002; Ellner, 2004).

Ahora bien, considerando los acontecimientos de los últimos años, es necesario reexaminar la validez de estas tesis. En Bolivia, desde 2005, tenemos el colapso del sistema de partidos vigente durante los veinte años de la «democracia pactada»; y en Ecuador, desde 2007, con la elección de la Asamblea Constituyente, también se ha registrado el colapso del sistema de partidos vigente desde mediados de la década de los años ochenta. En otras palabras, lo que parecía excepcional aparece ahora

² Sobre los trabajos de Linz, ver Mainwaring & Valenzuela (1998) y Munck & Snyder (2006).

³ El estudio de los partidos y de sus problemas internos ya había sido anticipado por Michael Coppedge (1994) y otros autores.

como un fenómeno recurrente en los países andinos: en los últimos años, cuatro de cinco países andinos han sufrido el colapso de sus sistemas de partidos e incluso el colombiano, uno de los sistemas más antiguos del mundo, se vio sometido a graves presiones bajo el liderazgo de Álvaro Uribe y queda por ver lo que suceda tras su salida del poder.

Siendo las cosas así, ¿sigue siendo válida la tesis de que los colapsos de los sistemas de partidos se pueden explicar centrandó el análisis en las interacciones entre los actores políticos? Los acontecimientos de los últimos años, ¿no demostrarían el peso de variables estructurales, propias de los países andinos? Desde este punto de vista, lo que habría que considerar como variables explicativas principales deberían ser cuestiones como la debilidad institucional del Estado, su ineficacia y falta de efectividad para implementar políticas públicas, por la persistencia de condiciones de pobreza y exclusión, entre otros elementos (Mainwaring, 2006; Mainwaring, Bejarano & Pizarro, 2006). En otras palabras, estas cuestiones llevan a replantear la relación entre agencia y estructura a favor de esta última. En los últimos años, desde distintos ángulos, se llama la atención sobre los límites de una democracia «reducida» a una dimensión electoral, dejando de lado aspectos sociales y distributivos (PNUD, 2004, 2004a). La insatisfacción frente a las condiciones de desigualdad y pobreza habrían dado lugar a un «giro a la izquierda» en la región (Arnson *et al.*, 2009; Nueva Sociedad, 2008; Castañeda & Morales, 2008; Rivarola & Garcé, 2008; Pérez, 2006). Así, la explicación de los colapsos de los sistemas de partidos en los países andinos habría que encontrarla en los elementos comunes que comparten, elementos estructurales, económico-sociales y elementos institucionales históricos como la debilidad del Estado.

Se presenta aquí un problema. Si bien suena razonable no hacer descansar una explicación de los colapsos únicamente en la agencia o en factores contingentes, en tanto la recurrencia del fenómeno sugiere la presencia de elementos estructurales, tenemos sin embargo que explicaciones basadas en estos elementos tampoco alcanzan para dar explicaciones cabales. Por ejemplo, ¿por qué Colombia ha evitado una situación de colapso, a pesar de compartir los mismos problemas que padecen los países andinos? ¿Por qué Argentina ha sufrido un colapso parcial en su sistema de partidos, a pesar de ser muy diferente a los países andinos? De otro lado, así como consideramos los casos de colapsos partidarios y la consolidación de líderes antisistema, ¿cómo explicar los casos en los que esa fórmula se intentó y fracasó? Acá podría pensarse en los intentos de Álvaro Uribe de cerrar el Congreso colombiano o la destitución de los presidentes Bucaram (1997) y Gutiérrez (2005) en Ecuador, o de Fernando Collor en Brasil (1992), quienes pretendieron refundar el orden político con un discurso antisistema, pero terminaron siendo destituidos por los partidos tradicionales.

Finalmente, de las crisis no solo se siguen procesos de desestructuración y colapso, sino también de reconstitución parcial, como lo ocurrido en Perú después de 2000.

Me parece que la conclusión más razonable es que en la explicación del colapso de los sistemas de partidos en los países andinos son pertinentes tanto factores estructurales, institucionales, como los que resaltan la agencia de los actores y factores contingentes, ninguno de los cuales alcanza por sí solo a explicar cabalmente el fenómeno. Se hace pues necesaria una explicación que tome en cuenta esta complejidad y al mismo tiempo escape de respuestas eclécticas e imprecisas.

1. COYUNTURA CRÍTICA, REFORMA INSTITUCIONAL, ACTORES Y CONTINGENCIA

Sobre estos temas encuentro muy pertinente y útil el texto de Mahoney & Snyder (1999) referido al debate entre agencia y estructura a propósito del estudio del cambio de régimen en América Latina. Según los autores, existen dos grandes corrientes de análisis, una voluntarista y otra estructuralista; en cuanto a la agencia, la corriente voluntarista entiende que las motivaciones, intenciones, intereses e identidades no pueden ser deducidos de los roles o posiciones que ocupan los actores en la estructura social, sino que responden a un cálculo racional realizado en distintas coyunturas. Esta visión corresponde a lo que los autores denominan una concepción «subsocializada» de la agencia. Por el contrario, en el enfoque estructuralista y su visión «sobresocializada» los hombres aparecen «representando» la posición y roles que ocupan en la estructura social. En cuanto a las estructuras, la corriente voluntarista las concibe como restricciones externas a los actores, que pueden o no interponerse entre estos y sus objetivos, por lo que es posible «eludirlas» o «superarlas» en su acción. Por el contrario, los estructuralistas las conciben como «omnipresentes» y constitutivas de los propios sujetos, definiendo sus intereses e identidades, y por tanto sus posibilidades de agencia. Por tanto, las estructuras están internalizadas en los actores y no pueden ser superadas o eludidas.

¿Cómo integrar coherentemente ambas perspectivas? Los autores sugieren seguir la «estrategia del embudo», que consiste en la consideración secuencial de variables de análisis, yendo de lo general a lo particular, hasta agotar la comprensión de la variable dependiente. Los autores distinguen cinco planos de análisis: el nivel macroestructural (que nos remite a la ubicación de un país en el sistema mundo), el estructural (nos refiere a la composición y características de las clases sociales), el institucional (comprende la Constitución política, el sistema de partidos o las organizaciones del Estado), el de grupos o colectivos sociales (organizaciones y movimientos sociales de distinto tipo) y finalmente el nivel de los líderes (gubernamentales, partidarios o de otro tipo). Un ejemplo notable de aplicación de esta estrategia, aunque no sea

explícita, se encuentra en el clásico de Juan Linz *La quiebra de las democracias* (1978). Si bien este trabajo ha sido señalado reiteradamente como ejemplo emblemático de un enfoque centrado en el análisis de los actores políticos, el autor plantea que este debe ser considerado como un último nivel de análisis, solo pertinente para explicar una variable dependiente (como la caída del régimen democrático) cuando se ha agotado el poder explicativo de otras variables, de corte institucional y estructural; de allí que en *La quiebra de las democracias* Linz considere no solo las relaciones entre gobierno y oposición y los liderazgos políticos sino también las características del régimen político, la capacidad institucional del Estado, así como el impacto de las crisis económicas.

De este modo, Linz plantea la idea de un «margen de maniobra» que las condiciones estructurales dejan a los actores para ejercer su capacidad de agencia, que son más amplios o cerrados según las circunstancias y según las propias decisiones de los actores y sus consecuencias: «Creemos que las características estructurales de las sociedades [...] ofrecen una serie de oportunidades y obstáculos para los actores sociales y políticos, tanto hombres como instituciones, que pueden llevar a uno u otro resultado. [...] Es cierto que en los últimos momentos antes del desenlace, las oportunidades para salvar el sistema pueden ser mínimas. Nuestro modelo, por tanto, será probabilístico más bien que determinista» (Linz, 1978, p. 15).

El comentario de Linz sobre la variable tiempo se vincula a otro aspecto importante de nuestra discusión: mientras que enfoques más voluntaristas tienden a privilegiar el corto plazo y el análisis de nivel micro, los enfoques estructuralistas se centran en el análisis de procesos de largo plazo, ubicándose en un nivel macro. El primero es sensible a la contingencia y resulta útil para explicar el cambio, mientras que el segundo lo es para entender las razones que explican la continuidad⁴. ¿En qué plano deberíamos entonces situar nuestro estudio del colapso de los sistemas de partidos, de manera de poder recoger la contingencia, pero sin caer en discursos que apelan a la «herencia colonial» para dar cuenta de los fenómenos políticos?

Considero que el punto de partida en el análisis de los colapsos de los sistemas de partidos en los países andinos se ubica entre los niveles uno y dos señalados por Mahoney y Snyder, y nos remite al horizonte temporal del agotamiento de lo que Garretón *et al.* (2003), han llamado la «matriz nacional-popular-estatista» o «Estado-céntrica». América Latina tuvo un largo periodo de relativa estabilidad entre las primeras décadas del siglo XX y mediados de la década de los años setenta, mientras tuvo vigencia esa matriz de relaciones entre economía, sociedad y política. Desde la década de los años ochenta, este modelo sociopolítico agotó su capacidad

⁴ Sobre el horizonte temporal de los fenómenos políticos, ver Pierson (2004).

de articulación, entró en un proceso de desestructuración, sin que hasta la fecha se haya consolidado algún modelo alternativo; hasta hace algunos años un modelo neoliberal, centrado en el funcionamiento de mecanismos de mercado parecía tener capacidad de consolidación, pero ello ahora es altamente incierto.

El agotamiento de una matriz de relaciones entre economía, sociedad y política y la falta de consolidación de una alternativa permite que pueda afirmarse que la región está atravesando una «coyuntura crítica» (Tanaka, 2009)⁵. Estamos ante un momento de cambio profundo e indefinición, relativamente acotado de tiempo, en el que las restricciones estructurales e institucionales se encuentran relativamente más «sueltas» y la agencia resulta tendiendo más espacio, de modo que lo que hagan o dejen de hacer los actores, las reformas institucionales que implementen, resultarán determinante para dar forma a la evolución futura de la región. Un ejemplo de estudio sistemático de una coyuntura crítica y de las distintas trayectorias abiertas a partir de las decisiones tomadas en ese marco se encuentra en Collier & Collier (1991). A través de un análisis comparado de ocho países de América Latina, los autores demuestran cómo los distintos patrones de incorporación de la clase obrera a la arena política en las primeras décadas del siglo XX llevaron a constituir distintos sistemas de partidos, coaliciones de gobierno y niveles de estabilidad del régimen político. Estos patrones fueron el fruto de decisiones contingentes de actores políticos en el contexto de la expansión de las clases trabajadoras, las que generaron consecuencias de largo plazo sobre sus sistemas políticos. Considero que estamos viviendo en la actualidad una coyuntura similar, que marca una situación de inestabilidad, una suerte de «vulnerabilidad estructural» en los sistemas políticos de todos nuestros países. Sin embargo, registrar esto puede ser necesario, pero no suficiente para dar cuenta de los colapsos de los sistemas de partidos, porque esa vulnerabilidad afecta a todos nuestros países, pero no en todos ocurren colapsos⁶.

Pasamos entonces al tercer nivel de Mahoney y Snyder, el institucional. Algo que encontramos que tienen en común los países que han pasado por desarreglos políticos extremos ha sido el haber implementado profundas reformas políticas en un sentido «aperturista» y democratizador, buscando legitimar los sistemas políticos erosionados por la crisis asociada tanto al agotamiento del modelo Estado-céntrico, como a los costos sociales de la implantación de políticas neoliberales. Estas reformas plantearon un asunto que preocupó al Huntington de *El orden político en las sociedades en cambio* (1968), a saber, ¿en qué medida existe el nivel de institucionalización suficiente,

⁵ Sobre las coyunturas críticas en general, ver Capoccia & Kelemen (2007), entre otros.

⁶ Sobre condiciones necesarias y suficientes en las ciencias sociales ver Mahoney, Kimball & Koivu (2009).

existen las capacidades institucionales para lidiar con una arena política más exigente, con niveles mayores de apertura y participación? ¿En qué medida estas reformas institucionales pueden tener consecuencias desestructurantes no intencionales?

Como veremos más adelante, planteo que, en el contexto del desafío planteado por el agotamiento de la matriz Estado-céntrica y los problemas de consolidar un modelo neoliberal alternativo, las reformas institucionales aperturistas, si bien aumentaron los niveles de legitimidad de los sistemas políticos en el corto plazo, en realidad impusieron nuevos y exigentes desafíos a los actores políticos. La competencia política se hizo mucho más exigente, la política tendió a territorializarse, a perder su carácter nacional y aparecieron nuevos actores y liderazgos regionalizados, que crearon tensión con los aparatos partidarios tradicionales, habituados a un funcionamiento más centralizado. Llegamos así al cuarto nivel de análisis de Mahoney y Snyder, el de los grupos y colectivos sociales.

Sin embargo, no en todos los países que pasaron por crisis e implementaron reformas políticas aperturistas y democratizadoras se dieron colapsos de los sistemas de partidos. En todo caso habría que determinar por qué el colapso se dio en el momento en que se dio, no antes o después; esto es relevante, porque no todos los intentos de arrinconar a los partidos tradicionales con discursos antipolíticos han tenido éxito. Ello nos conduce al quinto nivel de Mahoney y Snyder, el de los liderazgos y, añadiría yo, el de la contingencia (Schedler, 2004). En algunos contextos, los liderazgos políticos exacerbaban los niveles de competencia inter e intrapartidaria, lo que acentuó la debilidad de los partidos y los hizo vulnerables a prédicas antipolíticas; mientras que en otros el liderazgo político fue capaz de combinar lógicas de apertura y democratización con otras de búsqueda de mayor institucionalización, que permitieron cierta estabilidad y evolución más ordenada de los sistemas políticos, o su reconstitución parcial. Finalmente, la importancia de los liderazgos y la contingencia resulta crucial para entender que se hayan consolidado o no en el poder de los emergentes líderes antisistema, en particular el *timing* que relaciona la llegada al poder de los caudillos antisistema y el desempeño de la economía.

El reconocimiento de la importancia de los liderazgos y la contingencia abre la posibilidad de incorporar argumentos contrafácticos y comparativos en el análisis. Es decir, dado un conjunto de situaciones estructurales e institucionales, los resultados no fueron inevitables podría haber habido otros desenlaces y la comparación con casos similares, pero con desenlaces políticos diferentes, adquiere particular relevancia, como veremos. Como señala Lebow (2001), los contrafácticos ayudan a contrarrestar la tendencia en el análisis político a considerar al futuro como contingente pero al pasado como determinado, comúnmente visto en retrospectiva como fruto de resultados lógicos y predecibles. Según Lebow existen algunos criterios a

tomar en cuenta para construir un contrafáctico plausible, que escape a la simple ficción histórica. Entre los más importantes se encuentran, en primer lugar, el realismo; un contrafáctico debe ir acorde con lo posible en el contexto de los hechos históricos, requiriendo mínimos cambios a los eventos tal como sucedieron. Por otro lado, se debe ser claro en el resultado que se desea explicar, aquel hecho que supuestamente lo ocasiona y el mecanismo causal que relaciona a ambos, así como las condiciones que se hacen necesarias para la viabilidad del contrafáctico. En tercer lugar, se debe apuntar a construir contrafácticos con el menor número de modificaciones necesarias a la historia, pero que a su vez generen cambios sustantivos a su dirección. Finalmente, un adecuado contrafáctico debe tener consistencia teórica. Resulta útil hacer referencia a alguna teoría que otorgue sentido a las conexiones entre eventos o principios causales presentes en nuestros hechos hipotéticos (Levy, 2008; Capoccia & Kelemen, 2007; Fearon, 1991).

Los contrafácticos pueden entonces ser una herramienta de análisis para identificar posibles trayectorias distintas a partir de variaciones en determinadas coyunturas; así, partiendo de este análisis puede identificarse cómo arreglos institucionales consolidados en un sistema político y asumidos comúnmente como «naturales», habrían resultado totalmente distintos si una opción distinta hubiera sido considerada por actores políticos clave en la coyuntura de su gestación. Si bien la coyuntura crítica en la que vivimos permite que los arreglos institucionales existentes sean precarios, y por lo tanto no quepa hablar propiamente de una «dependencia de la senda» firmemente establecida, sí es pertinente recoger este concepto para dar cuenta de cambios que marcan rupturas importantes con el pasado, aunque el rumbo futuro esté todavía en proceso de definición. Los procesos «dependientes de la senda» son aquellos que, desencadenados a partir de una decisión contingente y temporalmente situada, ponen en marcha patrones institucionales o cadenas de eventos que imponen restricciones a la determinación de resultados futuros (Mahoney, 2000, 2001; Thelen, 1999). En un proceso político dependiente de una senda, un conjunto amplio de resultados es posible al inicio del camino, pero a medida que los actores van tomando decisiones los caminos posibles se van reduciendo, condicionando lo que estos pueden o no hacer hacia adelante.

Así, habría una situación estructural que plantea desafíos importantes a los sistemas políticos, que los actores aprovechan o no a su favor, con la mediación de la institucionalidad estatal y política; habría que avanzar así en una suerte de «contingencia acotada» o un «institucionalismo centrado en actores» (Schedler, 2004; Zurbriggen, 2006)⁷. De este modo, en mi explicación se entrelazan estructura y

⁷ Sobre la relación entre coyunturas críticas, «dependencia de la senda» y agencia, ver Pierson (2000).

agencia, a través de la mediación de las instituciones, siguiendo un orden y una jerarquía, que permite ir mucho más allá de la constatación trivial de que todos los elementos cuentan y no deben ser considerados de manera excluyente. A continuación veamos cómo estos elementos teóricos nos permiten construir una suerte de «narrativa analítica» (Levi, 2002) de los países andinos, capaz de dar cuenta de los colapsos de sus sistemas de partidos.

2. ESTRUCTURA, INSTITUCIONES Y AGENCIA EN LOS COLAPSOS DE LOS SISTEMAS DE PARTIDOS

Siguiendo los criterios establecidos arriba, el punto de partida en el análisis debe ser considerar el agotamiento del modelo nacional-popular estatista, un elemento estructural que afecta la forma de inserción de la región en la economía mundial y redefine el papel relativo de los sectores económicos y de las clases sociales; además, este agotamiento no ha dado lugar a la consolidación de un modelo alternativo. El paradigma neoliberal ha tenido éxitos parciales, pero ha sido cuestionado de manera importante en los últimos años con el «giro a la izquierda» y con la crisis financiera internacional de 2009, al punto que no es claro si se trata de un cuestionamiento momentáneo o el inicio de la búsqueda de un nuevo paradigma⁸.

Ahora bien, el agotamiento de un modelo y el hecho de que no haya sido sustituido por otro marca un contexto general de inestabilidad, pero conviene distinguir etapas y desafíos específicos. Una mirada más detallada del periodo de la tercera ola democratizadora nos muestra en realidad cuatro etapas, gruesamente hablando: la primera es la de la década de los años ochenta, en donde la crisis está marcada por el agotamiento del modelo Estado-céntrico y la difícil adopción de políticas de ajuste estructural; la segunda, entre 1991 y 1997, es la etapa de la relativa hegemonía neoliberal, signada por importantes tasas de crecimiento. La tercera etapa es la llamada «media década perdida» (1998-2002), en la que el modelo neoliberal entra en crisis, desatada por factores globales. La consecuencia de esta crisis, expresada en la caída en las tasas de crecimiento de la economía y la reducción de los recursos fiscales, es una renovada inestabilidad política, que generó una ola contraria a los gobiernos en el poder en ese momento. En tanto en el poder había varios gobiernos liberales, se dio un «giro a la izquierda», que permitió el avance o la llegada al poder de gobiernos contrarios al modelo neoliberal. Finalmente, una cuarta etapa (2003-2008) está marcada por la recuperación económica, alimentada por el aumento de

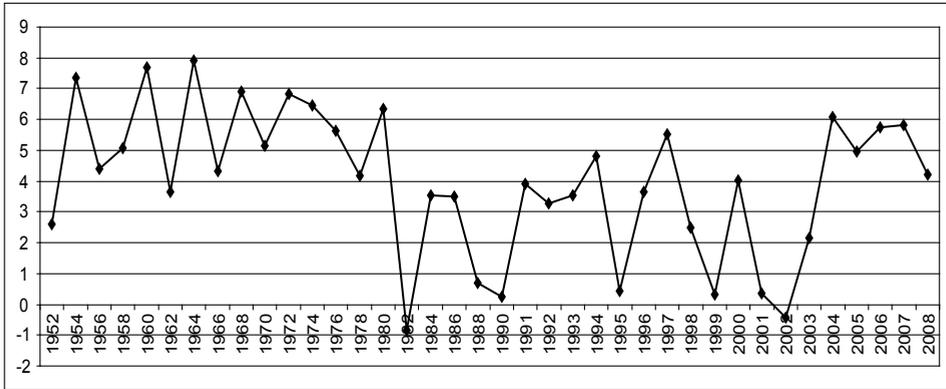
⁸ Garretón *et al.* (2003) hablan de la posibilidad de construir una «matriz multicéntrica» alternativa tanto a la nacional-popular estatista como a la neoliberal, y que se aproxima a una propuesta socialdemócrata.

los precios de las exportaciones de recursos naturales, y una importante bonanza fiscal, que ayudó a legitimar a los gobiernos en el poder, sea cual fuera su orientación (gráficos 1 y 2).

Los colapsos partidarios en los países andinos ocurrieron en etapas diferentes: en el Perú, a inicios de la década de los años noventa, de una manera inesperada, como consecuencia del desarreglo de la década precedente, en el marco de la adopción de políticas neoliberales que, al estabilizarse, legitimaron el liderazgo antipolítico de Fujimori. En Venezuela y Ecuador, los colapsos ocurren en el marco de una lenta crisis del modelo Estado-céntrico y de la incapacidad de implementar del todo una reforma neoliberal; en este marco, tenemos una inestabilidad crónica, que se expresó en el primer caso en la destitución de Carlos Andrés Pérez por el Congreso (1993) y el triunfo de Convergencia Nacional y la presidencia de Rafael Caldera (1994), y en el segundo en la imposibilidad de los presidentes Bucaram (1997), Mahuad (2000) y Gutiérrez (2005) de terminar sus mandatos. En Venezuela el colapso ocurrió a finales de la década de los años noventa, mientras que en Ecuador el colapso ocurrió en 2007: acaso la diferencia esté en que en Ecuador la mayor fragmentación política y la regionalización del voto hizo que se turnaran muchas opciones dentro del sistema político antes de que se dieran las condiciones para un colapso del conjunto y la consolidación de un actor hegemónico. En Bolivia el colapso se dio en 2005, en el contexto de la crisis de unas reformas neoliberales percibidas como exitosas, base del modelo de democracia pactada que tuvo veinte años de vigencia.

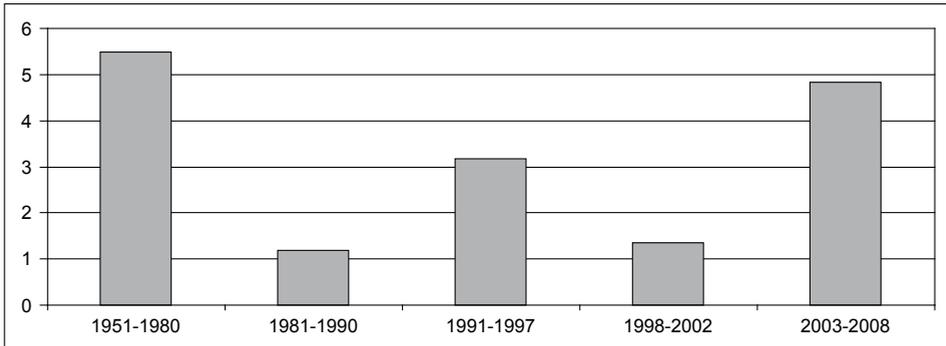
Así, siguiendo las cuatro etapas mencionadas, la primera marcó el colapso del sistema de partidos solamente en Perú, mientras que en los demás países se desarrollaban fuerzas alternativas a los partidos más tradicionales; en la segunda tenemos la consolidación del fujimorismo (y de la democracia pactada en Bolivia), mientras que en Venezuela y Ecuador se sufría por vivirse el agotamiento del modelo Estado-céntrico y la ausencia de una adopción plena del modelo neoliberal. La tercera etapa en Perú debilitó al fujimorismo y facilitó la reinstauración de la democracia; debilitó al chavismo en Venezuela, pero no lo llegó a derrumbar; debilitó en Bolivia a los partidos de la democracia pactada y favoreció la emergencia de nuevos grupos; y en Ecuador debilitó tanto a los partidos tradicionales como al intento de construir una fuerza hegemónica con un discurso antipartido, con Lucio Gutiérrez. La cuarta etapa dificultó el triunfo de una opción antisistema en el Perú, facilitó la elección de Alan García en 2006 y consolidó los proyectos hegemónicos alternativos de Chávez, Morales y Correa. Como puede verse, atribuir a debilidades estructurales de las democracias en los países andinos los colapsos de los sistemas de partidos ocurridos en los últimos treinta años es una generalización excesiva.

**Gráfico 1. América Latina: PBI en dólares a precios constantes del año 2000
(tasa de variación anual)**



Fuente: CEPAL. Elaboración propia.

**Gráfico 2. América Latina: PBI en dólares a precios constantes del año 2000
(promedios simples, tasa de variación anual)**



Fuente: CEPAL. Elaboración propia.

Ahora, si bien los contextos de estancamiento o crecimiento económico ayudan a entender la capacidad de los sistemas de partidos para enfrentar sus déficits de legitimidad política, nada nos dicen respecto a por qué unos países evolucionan en medio de sus dificultades, en donde partidos tradicionales declinan, pero no desaparecen, y aparecen nuevas fuerzas que progresivamente van ganando espacio y dan lugar a nuevos formatos en los sistemas de partidos mientras que en otros países se producen súbitamente colapsos del conjunto de partidos del sistema, y pasan a ser sustituidos por nuevas fuerzas que ganan hegemonía sobre la base de retóricas antisistema. Esto nos lleva a un nuevo nivel de análisis, que es el institucional.

Los sistemas políticos no fueron indiferentes a los desafíos que plantearon las crisis; para enfrentar los problemas de legitimidad, en casi todos los países se implementaron reformas institucionales que intentaron lidiar con el descontento ciudadano a través de medidas aperturistas y democratizadoras, dado que la posibilidad de contar con políticas fiscales expansivas estaba descartada por la crisis. Es así que se implementaron reformas a los sistemas electorales tendientes a personalizar el voto frente al peso de los partidos, abrir espacios para la representación de nuevos actores, candidaturas independientes, movimientos sociales y grupos étnicos y bajar las barreras de entrada al sistema político en general buscando renovar la arena política. Asimismo, se impulsaron procesos de descentralización (con la elección popular de alcaldes y gobernadores, buscando acercar las autoridades electas al nivel de base) y se reformaron las constituciones políticas (adoptando mecanismos de democracia participativa y directa, ampliando el radio de reconocimiento de derechos sociales y abriendo espacio al reconocimiento de la diversidad cultural y étnica de nuestros países) (Tanaka, 2006a).

Mi planteamiento es que estas reformas cumplieron parcialmente con el objetivo de relegitimar los sistemas políticos, pero tuvieron también como efecto hacer la arena política mucho más exigente para los actores políticos: aparecieron nuevos actores sociales y políticos. Así, la política tendió a personalizarse y regionalizarse, poniendo en dificultades a partidos habituados a moverse con estructuras centralizadas. Entonces, si sumamos a las situaciones de crisis la adopción de políticas de apertura y democratización de los sistemas políticos, tenemos mayores probabilidades de que ocurra un colapso del sistema de partidos. El conjunto de los actores se ve desbordado por exigencias y desafíos que no pueden satisfacer, hasta que algún actor nuevo termina capitalizando el desgaste de sus competidores sobre la base de erigirse como representante de los nuevos sectores movilizados.

Ahora bien, habiendo dicho esto, tampoco es cierto que todos los países que pasaron por crisis y adoptaron reformas aperturistas y democratizadoras sufrieron de colapsos partidarios (como el caso de Colombia y otros países fuera del área andina), o que fuera inevitable que ello sucediera. En este punto intervienen las variables asociadas a los liderazgos y la contingencia. En algunos contextos las élites políticas fueron capaces de responder con éxito a estos desafíos, lo que incluyó la adopción de ajustes y correcciones a las reformas iniciales (como en Colombia o en el Perú en el periodo posterior al fujimorismo), mientras que en otros países las conductas de los actores incluso son calificadas por algunos autores como «suicidas». De otro lado, también está la pregunta sobre la consolidación de liderazgos alternativos. En todos los países andinos los problemas de representación dieron lugar al desarrollo de movimientos alternativos que apelaron a discursos antisistema para

legitimarse y llegar al poder, pero fracasaron en consolidarse como opciones políticas, como Caldera en Venezuela y Bucaram y parcialmente Gutiérrez en Ecuador. Por su parte, Fujimori, Chávez, Uribe, Morales y Correa lograron la consolidación. Aquí el talento político y los factores circunstanciales del contexto económico parecen cruciales.

A continuación pasaremos brevemente revista a los casos nacionales para dar cuenta de cómo este esquema general se ajusta los casos particulares.

3. BOLIVIA Y PERÚ: SIMILITUDES ESTRUCTURALES, DIFERENCIAS POLÍTICAS (CON NOTA SOBRE COLOMBIA)

Perú y Bolivia muestran una evolución muy interesante: tienen una trayectoria que los emparenta en lo estructural (en el desempeño de sus economías), pero con consecuencias políticas opuestas, lo que confirma la insuficiencia del plano estructural para dar cuenta del político. Como puede verse en los gráficos 3 y 4, ambos países iniciaron la crisis de sus modelos económicos Estado-céntricos a mediados de la década de los años setenta. Esa crisis fue muy intensa y llegó hasta la década de los años ochenta; en Bolivia la adopción de políticas neoliberales se dio en 1985, y en el Perú en 1990. Ambos países atravesaron luego un periodo de estabilidad y crecimiento, que terminó hacia 1998-1999; en Bolivia la crisis fue muy aguda en 1999 y sus efectos se percibieron hasta 2003, mientras que en el Perú la crisis duró entre 1998 y 2002. Finalmente, en ambos casos se dio una recuperación económica muy importante desde entonces hasta 2008.

Gráfico 3. Bolivia: PBI en dólares a precios constantes del año 2000, tasa de variación anual, 1975-2008

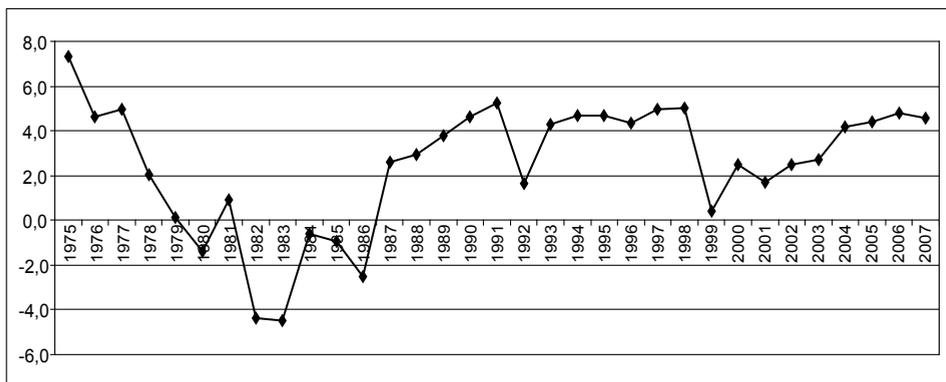
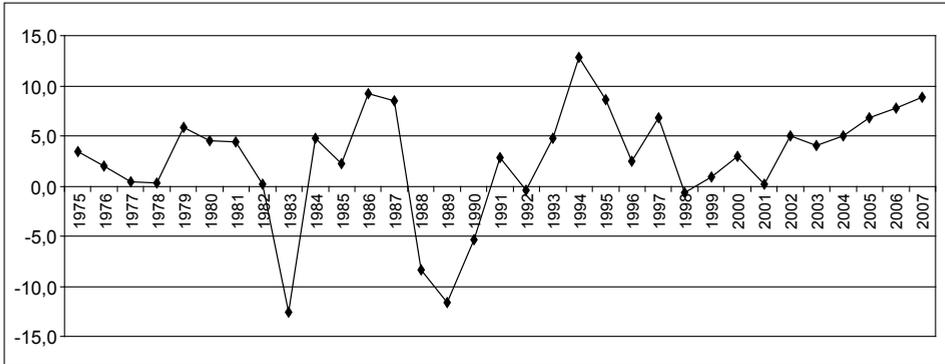


Gráfico 4. Perú: PBI en dólares a precios constantes del año 2000, tasa de variación anual, 1975-2008



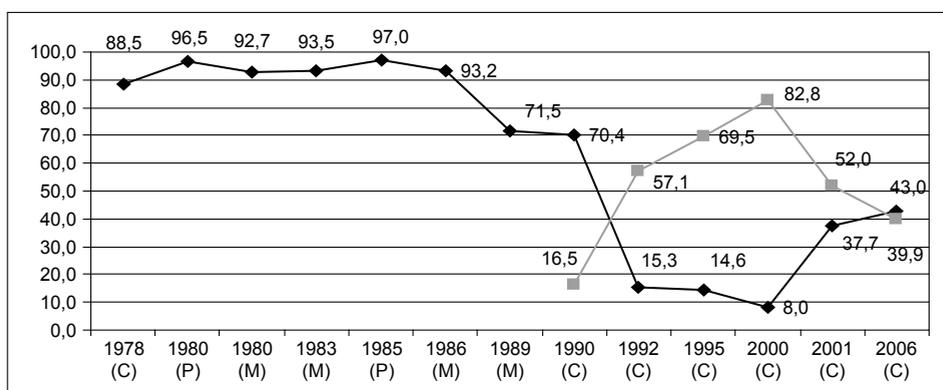
Lo interesante es registrar cómo esta evolución económica tan similar produjo efectos políticos tan diferentes. En Bolivia, las políticas de ajuste estructural que terminaron con la hiperinflación, resultado de los extremos desarreglos fiscales ocurridos en el marco del agotamiento del modelo Estado-céntrico, fueron implementadas por un actor representativo del sistema político y de partidos (Paz Estenssoro, del MNR), mientras que en Perú lo fueron por un *outsider* antipartido (Fujimori). La consecuencia de esto es que en Bolivia la estabilización consecuente legitimó el sistema político y de partidos, mientras que en Perú legitimó un discurso antipolítico y antipartido que luego permitió el autogolpe de Estado de abril de 1992 y el establecimiento de un gobierno autoritario.

¿Cómo explicar en el Perú la tan temprana (en relación con los demás países) llegada al poder de un líder con un discurso antisistema? Considero que sigue siendo vigente una explicación centrada en los errores y las omisiones de los actores políticos en el marco de la campaña electoral 1989-1990, en un contexto de crisis y alta vulnerabilidad estructural, de allí su carácter inesperado y sorprendente. Sobre esto es revelador revisar los textos de McClintock (1989), quien tiene una evaluación relativamente optimista respecto a las posibilidades de consolidación de la democracia en el Perú; así como el de Pásara (1988), quien por el contrario se muestra muy pesimista, pero prevé un escenario de creciente violencia, polarización ideológica y fragmentación política, la «libanización» de la democracia peruana. Era inconcebible lo que finalmente ocurrió: una grave crisis de representación, el colapso del conjunto de actores partidarios, y la posterior hegemonía de un liderazgo antipolítico.

¿Cómo fue esto posible? Los partidos, sometidos a grandes tensiones internas, sufrieron pugnas y divisiones, lo que generó un vacío de representación aprovechado por un *outsider* para llegar al poder. Una vez allí, fue la habilidad de Fujimori para

estabilizar la economía y para entender la importancia de nuevas maneras de hacer política (más basada en los medios de comunicación que en la capacidad de movilización de masas), lo que le permitió legitimar su liderazgo, nuevamente de manera inesperada, y presentarse como garante del orden frente al supuesto caos de la representación tradicional⁹. De este modo, el conjunto de los partidos que durante casi toda la década de los años ochenta fueron capaces de congregar más del 90% de los votos (el APRA, el Partido Popular Cristiano —PPC—, Acción Popular —AP— y los grupos de izquierda) prácticamente desaparecieron en la década siguiente. Durante los años noventa tuvimos un actor hegemónico, el fujimorismo, que erigió un régimen que puede ser catalogado como un autoritarismo competitivo, con lo cual Perú cambió de sistema de partidos y aún ahora no logra consolidar uno con actores definidos, como veremos (ver gráfico 5).

Gráfico 5. Perú, porcentaje de votos alcanzados por partidos, 1978-2006



Línea negra, partidos «tradicionales» (APRA, PPC, AP, Izquierdas)

Línea gris, partidos «nuevos» (Fujimorismo, UPP, SP, PP, FIM)

C=Elecciones congresales

P=Elecciones presidenciales

M=Elecciones municipales provinciales

Los datos de 1978 y 1992 corresponden a asambleas constituyentes

Fuente: <http://blog.pucp.edu.pe/fernandotuesta>. Elaboración propia.

El fujimorismo impulsó un conjunto de reformas políticas, que pasaron por la aprobación de una nueva Constitución aprobada en un referéndum (1993) que incluyó un conjunto de mecanismos de democracia participativa y directa. El ánimo de estas reformas estuvo orientado por la lógica de oponer una «verdadera democracia», basada en la participación ciudadana directa, a una falsa democracia basada en una «partidocracia». El hecho de que el fujimorismo haya encontrado útil para sus

⁹ Ver Tanaka (2005, 1998). Una perspectiva diferente puede verse en Lynch (1999).

propósitos la promoción de la participación ciudadana nos indica el cuidado que hay que tener con estos mecanismos.

A pesar de contar con un considerable apoyo popular, el fujimorismo sufrió las consecuencias de la «media década perdida», lo que se expresó en una recesión en el periodo 1998-2001, que a su vez afectó las bases de su legitimidad. Nuevamente, de manera inesperada, y más por contradicciones internas que por la fortaleza de la oposición, el fujimorismo como movimiento político se desplomó y ello condujo a la renuncia del presidente Fujimori en noviembre de 2000. Desde entonces hemos tenido un periodo de «institucionalización democrática» durante la gestión del presidente Paniagua (noviembre 2000-julio 2001)¹⁰.

En cuanto a políticas públicas, la herencia del fujimorismo se expresa en cierta consolidación de redes informales tecnocráticas que han facilitado la continuidad de las grandes orientaciones de política económica, que ayudan a entender que Perú tenga una de las tasas de crecimiento más altas en la región en los últimos años. Al mismo tiempo, tenemos que la fortaleza de ciertas áreas clave del Estado conviven con el debilitamiento de sus sectores en general, consecuencia de un manejo centralizado y autoritario, lo que se expresa en la debilidad de las políticas sectores y sociales. La suma de estos elementos permite entender cómo en el Perú se dan altas tasas de crecimiento y altos niveles de insatisfacción social, que se manifestaron elocuentemente en los resultados de las elecciones de 2006, en las que se enfrentaron un candidato representante emblemático de la política tradicional, Alan García, y un candidato nuevo, un *outsider* con un discurso antisistema, Ollanta Humala. En el lance ganó García por un estrecho margen (Tanaka & Vera, 2010; Tanaka, Vera & Barrenechea, 2009; Vergara, 2007). Desde entonces, en el Perú hemos experimentado la reconstitución parcial de un sistema de partidos, pero con mucha volatilidad e incertidumbre política.

¿Cómo se dio esta reconstitución parcial del sistema de partidos en los últimos años? Si bien es exagerado considerar que desde 2001 ha habido un «renacimiento del sistema de partidos», es cierto que no deja de ser llamativo que partidos aparentemente extintos durante los años del fujimorismo hayan vuelto al centro de la escena política (Kenney, 2003; Meléndez, 2009). ¿Cómo se explica esto? Considero que entender esto requiere analizar la herencia dejada por el fujimorismo en lo político, y las medidas tomadas para enfrentarla durante el periodo de «institucionalización democrática». En lo político, el fujimorismo dejó una herencia marcada por la centralización del poder y un ejercicio autoritario, y por una retórica antipolítica y

¹⁰ Sobre el fujimorismo, su caída, su legado y la transición posterior ver Tanaka (2006, 2005), Carrión (2006); Lynch (2009); Adrianzén (2009).

antipartidos (que incluye el hecho de que el fujimorismo no se consolidó como una opción política); esto hizo que en el nuevo periodo tuviéramos un actor hegemónico colapsado, otras fuerzas surgidas en la década de los años noventa que no lograron consolidarse, y los viejos núcleos partidarios que no desaparecieron del todo, coexistiendo desordenadamente partidos con orientaciones más leales al sistema democrático con otros con orientaciones semi-leales y antisistema, según la terminología de Linz (1978).

Para enfrentar esta situación, la institucionalización en la nueva etapa democrática se centró en la regionalización y la descentralización del Estado (elegimos en 2001 autoridades en 25 unidades subnacionales, entre el gobierno nacional y los gobiernos locales) (Azpur *et al.* 2006; Tanaka, 2002), y en cambios en el sistema electoral encaminados a elevar, no bajar las barreras de entrada al sistema político. En esa línea se aprobó una ley de partidos (Ley 28094, de octubre de 2003) que, en términos generales, busca favorecer la construcción de partidos democráticos, basados en la participación de sus afiliados, con una presencia y cobertura nacional, mediante la «elevación de las barreras de entrada» al sistema, imponiendo ciertos requisitos mínimos, para promover la constitución de un sistema de menos partidos, pero más fuertes. Buscando combatir la fragmentación política, también se aprobó la ley de barrera electoral, que establece un mínimo de votación de 5% (4% para la elección de 2006) para poder ingresar al Congreso (Ley 28617, de octubre de 2005); el mismo sentido, se aprobaron diversas modificaciones al reglamento del Congreso que buscaban dar un mayor peso a los grupos parlamentarios, frente a los congresistas individuales (Tanaka, 2005a, 2009; Vergara, 2009).

Considero que estas medidas, que buscaron institucionalizar una arena política ya bastante abierta y fragmentada, han ayudado a la reconstitución parcial del sistema de partidos, con todas sus limitaciones; en todo caso, creemos que han evitado niveles de desorden todavía mayores. Para reforzar el argumento, creo que la comparación con el caso colombiano es muy pertinente.

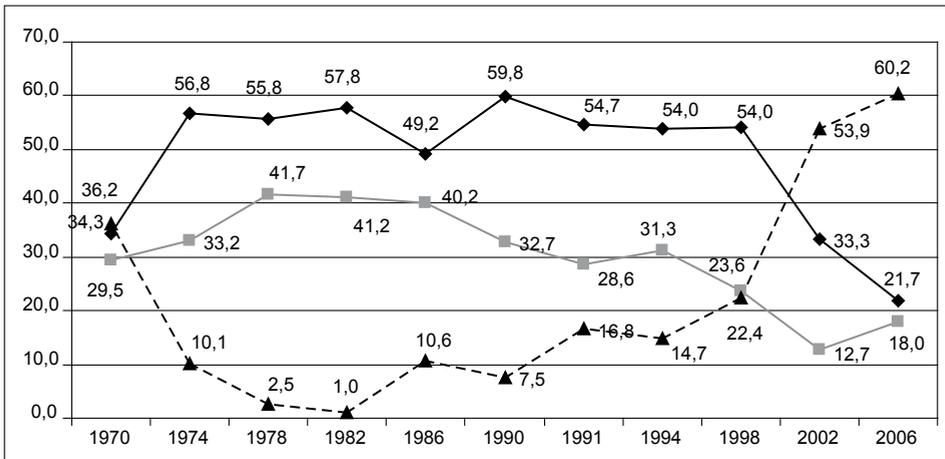
Colombia aparece como un país que, en principio, podría considerarse como un firme candidato a ser víctima del colapso de su sistema de partidos. Durante los años del Frente Nacional¹¹ la competencia bipartidista se anuló, con lo que el desafío de fuerzas alternativas resultaba muy lógico. Los resultados electorales de 1970 y la proliferación y crecimiento de diversas fuerzas insurreccionales lo expresaron muy claramente. Sin embargo, llama la atención en la historia política de este país

¹¹ El Frente Nacional duró entre 1958 y 1974, año en el que liberales y conservadores volvieron a competir entre sí electoralmente. Sin embargo, se mantuvo el acuerdo de mantener cuotas de poder para el partido perdedor hasta 1986, momento en el cual recién se puede hablar propiamente de una dinámica gobierno-oposición. Sobre el Frente Nacional ver Dávila (2002).

la continuidad y vigencia de sus dos partidos históricos, el Liberal y el Conservador. Entre 1974 y 1998 ellos congregaron la gran mayoría de la votación mientras que las terceras fuerzas han sido siempre volátiles e inestables. Es recién en 2002, con el triunfo de Álvaro Uribe, que los partidos tradicionales han entrado en claro declive, aunque todavía siguen siendo actores con respaldos electoral significativos (ver gráfico 6).

En Colombia es interesante notar que, en términos generales, aparece como un buen «candidato» para sufrir un colapso partidario. Se trata de un sistema de partidos muy antiguo, uno de los más antiguos del mundo; un sistema que, entre desde el Frente Nacional de 1958, ha sido percibido como un sistema cerrado, que ha limitado mucho la competencia política, por lo que ha tendido a generar oposiciones fuera del sistema, en muchos casos armadas y violentas. Es un país que, claramente desde 1991, inició un proceso de reforma política en un sentido aperturista y descentralizador, que tuvo muchos efectos no intencionales: los partidos se fragmentaron, se fortalecieron grupos regionales, la política empezó a ser penetrada por el narcotráfico y los paramilitares; al mismo tiempo que pudieron desarrollarse alternativas políticas al bipartidismo tradicional (Gutiérrez, 2002, 2007; Romero, 2003; Duncan, 2006).

Gráfico 6. Colombia. Porcentaje de escaños obtenidos por partido en la cámara de representantes, 1970-2006



Línea negra: Partido Liberal

Línea gris: Partido Conservador

Línea punteada: Terceras fuerzas. Consideramos a: Alianza Nacional Popular en 1970 y 1974; Movimiento Unidos por Colombia en 1978; Frente Democrático en 1982; Nuevo Liberalismo en 1986; Movimiento Nacional Conservador en 1990, 1994 y 1998; Alianza Democrática M-19 en 1991; Movimiento Cambio Radical en 2002; y Partido de la U en 2006.

Fuente: Payne *et al.*, 2003; Georgetown University Political Database of the Americas (<http://pdba.georgetown.edu>) y Observatorio de partidos políticos de América Latina (<http://americo.usal.es/oir/Opal/index.htm>). Elaboración propia.

Al igual que en otros países, en Colombia se buscó enfrentar los problemas de legitimidad con reformas aperturistas y democratizadores, que se expresan emblemáticamente en la Constitución de 1991, que profundizó procesos de descentralización y apertura política iniciados con el desmontaje del Frente Nacional. Se estableció que debía elegirse por voto popular no solo alcaldes sino también gobernadores y se establecieron criterios que elevaron y aceleraron las transferencias de fondos y competencias del gobierno central a las nuevas autoridades. De otro lado, se rebajaron las barreras de entrada al sistema político, permitiéndose la presentación de candidatos independientes y estableciéndose la elección del senado en distrito nacional único para favorecer la proporcionalidad del sistema, la entrada de minorías y estimular la conformación de partidos nacionales (no regionalizados). En general, la Constitución de 1991 tuvo un fuerte énfasis en el reconocimiento de derechos, especialmente de poblaciones excluidas, mecanismos para hacerlos cumplir (como las acciones de tutela) y la apertura de espacios de participación ciudadana. Estas reformas tuvieron resultados importantes en cuanto a democratización y participación, pero también efectos no deseados, como el aumento de la fragmentación política y el debilitamiento de los partidos.

Según Botero *et al.* (2010), estas reformas aumentaron de manera muy importante el número de partidos que competían y obtenían representación, al punto de generar una alta fragmentación política. Colombia pasó de tener unos cinco partidos representados en el Congreso a tener cerca de cuarenta, sin que esto implicara una merma significativa de la hegemonía liberal-conservadora, en tanto la fragmentación afectó también a las fuerzas emergentes. Estos signos de desestructuración se hicieron evidentes con el triunfo de Álvaro Uribe en la elección presidencial de 2002, con un discurso crítico con los partidos tradicionales. Si bien Uribe ha basado gran parte de su popularidad en el enfrentamiento a la «politiquería tradicional» y en su confrontación con el Congreso y las instituciones autónomas que limitan un ejercicio arbitrario del poder, a diferencia de otros países, no ha tenido éxito. En Colombia no ha ocurrido un colapso en su sistema de partidos, a pesar del declive de los partidos Liberal y Conservador, y de los considerables riesgos inherentes al mantenimiento del presidente Uribe en el poder más allá de un segundo periodo¹². La explicación de esta situación de continuidad y evolución habría que encontrarla, a mi juicio, en la capacidad de las élites políticas colombianas para

¹² Sobre la Constitución de 1991, ver Dávila (2002); Roll (2001); Nielson y Shugart (1999). Sobre las elecciones de 2002 ver Hoskin *et al.* (2003). Sobre el sistema de partidos en Colombia, ver Botero *et al.* (2010); Gutiérrez (2002, 2007) y Roll (2002) entre muchos otros.

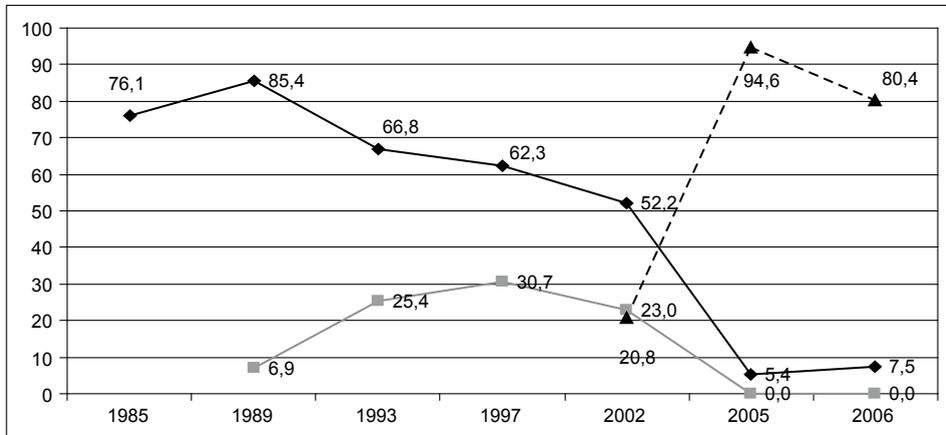
reaccionar frente a los problemas de fragmentación e inestabilidad que generaron las reformas aperturistas.

En efecto, en Colombia en 2003 se implementaron un conjunto de reformas que buscaron no abrir y democratizar más el sistema político, sino más bien institucionalizar y ordenar esa apertura y democratización. Para ello se aprobó una reforma política que, entre otras regulaciones, limitó a una el número de listas que cada partido podía presentar al Congreso (introduciendo el voto preferencial), e incluyó una ley de bancadas en el Congreso, de modo tal que la actividad legislativa descansase en grupos parlamentarios antes que en individuos aislados (Pachón, 2008; Hoskin & García, 2006; Hoyos, 2007; Gutiérrez, 2007; Ungar, 2008). El efecto inmediato de estos cambios fue una importante reducción en el número de partidos: se pasó de 72 partidos registrados, con 42 con representación en el Congreso en 2002, a 22 partidos inscritos con solo diez representados en el Congreso en 2006, y un mayor orden en el proceso legislativo. La continuidad institucional y la evolución gradual del sistema de partidos en Colombia, el hecho de que allí no hubiera ocurrido un colapso, permiten pensar en recomendaciones para lograr mejoras en la calidad de la democracia en nuestros países. En este sentido, es importante tomar en cuenta la importancia de reformas que buscaron institucionalizar la apertura y la democratización.

Pero volvamos a la comparación entre Perú y Bolivia, que permite ver claramente cómo una evolución económica similar tiene efectos políticos muy diferentes. En Bolivia, las políticas de ajuste estructural fueron implementadas por un actor representativo del sistema político y de partidos (Paz Estenssoro, del MNR), lo que legitimó el sistema político y de partidos. Así, hacia la segunda mitad de la década de los años noventa, el sistema de partidos aparecía como relativa y sorprendentemente consolidado. Se hablaba de la estabilización relativa de un sistema con tres actores principales, el MNR, ADN y el MIR, con otros grupos secundarios, como UCS y CONDEPA¹³. Esto empieza a cambiar desde 2002, con la súbita emergencia del MAS como segunda fuerza política detrás del MNR, para luego ocurrir el colapso del sistema de partidos en 2006. Desde entonces, el MAS se convirtió en actor predominante y el MNR, ADN, MIR, CONDEPA y UCS prácticamente desaparecieron del escenario político. ¿Cómo fue posible esto?

¹³ Sobre la consolidación en Bolivia ver René Mayorga (1997); Centellas (1999); Crabtree & Whitehead (2001). Sobre UCS y CONDEPA, ver Fernando Mayorga (2002).

Gráfico 7. Bolivia: porcentaje de escaños en cámara de diputados y asamblea constituyente 1985-2006



Línea negra: partidos tradicionales (MNR, ADN, MIR)

Línea gris: partidos alternativos trancos (CONDEPA, UCS, NFR)

Línea punteada: partidos nuevos (MAS, UN, PODEMOS)

Fuente: Observatorio de Partidos Políticos de América Latina (<http://americano.usal.es/oir/Opal/index.htm>) y Mayorga, Fernando, 2008. Elaboración propia.

Siguiendo el marco analítico propuesto más arriba, considero que el punto de partida debe ser una situación de vulnerabilidad dada por el contexto de una crisis internacional. La crisis del periodo 1998-2002 sometió al sistema político boliviano a una gran presión; frente a ella, los gobiernos de Banzer (1997-2001) y Sánchez de Lozada (2001) no supieron responder en el terreno de las políticas públicas, pero tampoco en el terreno político-institucional. Los partidos privilegiaron la formación de coaliciones con fines clientelísticos antes que coaliciones de gobierno propiamente dichas en estas últimas dos gestiones gubernamentales (Pachano, 2006). Esto explica que el desgaste de esos gobiernos haya arrastrado al sistema de partidos en su conjunto. De otro lado, Bolivia estaba viviendo las consecuencias de un conjunto de reformas institucionales, como la descentralización, la elección popular de alcaldes (1995) y la elección de congresistas en circunscripciones mixtas desde 1997. Ellas sometieron a mayores exigencias a los partidos nacionales, al generar tendencias de reforzamiento de lógicas territoriales de competencia, y favorecer la emergencia de nuevos actores, como el movimiento indígena (cfr. Haro, 2007; Ayo, 2004; Mayorga, 2004; Centellas, 2007; Van Cott, 2000). Este elemento, combinado con una organización vertical y jerárquica en los partidos tradicionales, liquidó las posibilidades del MNR, del MIR y ADN. Así, líderes emergentes tuvieron que crear nuevas organizaciones, no renovar las existentes, como Samuel Doria o Jorge Quiroga, líderes de

UN y Podemos, y antes militantes del MIR y ADN, respectivamente; MNR sufrió varias divisiones. La territorialización de la política no encontró representación en los partidos nacionales, y terminó asumiendo la forma de frentes cívicos y expresiones directas, no mediadas por el sistema político. Finalmente, intervino también el azar: los líderes de ADN, UCS y CONDEPA fallecieron y, por su naturaleza personalista, esas organizaciones languidecieron. El espacio vacío dejado por estas organizaciones en crisis terminó siendo ocupado por el MAS y nuevos actores.

Todos estos elementos permiten entender la irrupción del MAS en las elecciones de 2002, en las que obtuvieron el segundo lugar, y luego su triunfo en primera vuelta en 2006, año en el cual los partidos tradicionales prácticamente desaparecieron del mapa político. ¿Qué se puede decir respecto a la consolidación de Evo Morales en el poder desde entonces? ¿Por qué la alta inestabilidad política boliviana desde 2000 parece haberse detenido con Morales, a pesar de todos los problemas? Pensamos que la recuperación económica del país después de 2002 y el boom de las exportaciones de recursos naturales ayudaron mucho. Tenemos así la combinación de un elemento exógeno, junto con el talento político y el liderazgo del presidente Morales¹⁴.

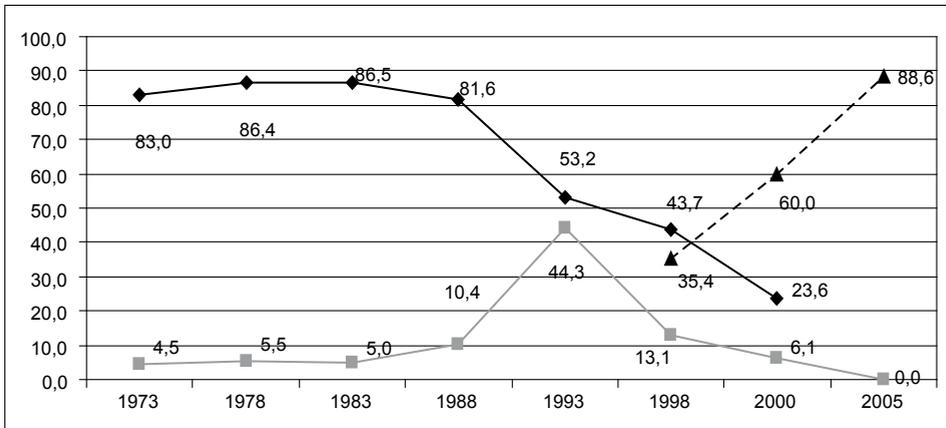
4. VENEZUELA Y ECUADOR: CONDUCTAS «SUICIDAS» Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA LEGITIMACIÓN PLEBISCITARIA

En Venezuela el colapso partidario (la desaparición de AD y COPEI desde 2000, y la consolidación de Chávez en el poder) es más sorprendente, dado el asentamiento de este sistema bipartidista, que data de 1958. Así, en un texto publicado en 1995, McCoy y Smith esbozan tres escenarios posibles en Venezuela, «1. *Attempted Resurrection of the Old Matrix*; 2. *Democratic Collapse With Alternative Outcomes, democratic reequilibration by force or collapse into anarchy (not very likely, though certainly not impossible)*; 3. *Democratic Renewal and Economic Recovery*» (pp. 260-262). El escenario de colapso aparece como poco probable¹⁵. Si este escenario se hizo realidad fue porque, al igual que en el caso peruano, en las elecciones de 1998, un momento crítico, se interrumpió un proceso de evolución del bipartidismo tradicional hacia un multipartidismo moderado. El desempeño electoral de AD, COPEI, LCR fue terriblemente malo, fruto de sus divisiones internas y de un pésimo manejo de sus candidaturas presidenciales, lo que permitió el triunfo de Hugo Chávez.

¹⁴ Sobre Bolivia, ver Crabtree (2009), entre muchos otros.

¹⁵ En realidad, el bipartidismo que parecía candidato al colapso era el de Colombia, dada la limitación a la competencia política con los acuerdos del Frente Nacional y la fortaleza de sus cuestionamientos anti-sistema, expresados en movimientos insurgentes.

Gráfico 8. Venezuela: porcentaje de escaños en cámara de diputados por partidos 1973-2005



Línea negra: partidos tradicionales (AD-COPEI)

Línea gris: partidos alternativos truncos (Convergencia, LCR, MAS)

Línea punteada: partidos nuevos (MVR, PRVZL, PPT, PODEMOS, UPV)

Fuente: Payne, 2003 y Consejo Nacional Electoral de Venezuela. Elaboración propia.

A diferencia del caso peruano, encontramos en Venezuela que los conflictos intra partidarios no fueron tanto consecuencia de una excesiva ideologización o polarización política, sino de tensiones en gran parte desatadas por los procesos de descentralización. Venezuela inició en 1989 la elección popular de gobernadores y alcaldes, así como otras reformas electorales que buscaron ampliar la arena política. Esto tuvo como consecuencia una creciente territorialización de la competencia política, así como la emergencia de nuevos liderazgos, que trataron de hacerse paso entre las estructuras partidarias (Lalander, 2004; Penfold, 2001). Así, varios de los protagonistas de las elecciones de 1993 fueron figuras resultado del proceso de descentralización, como Claudio Fermín (candidato presidencial de AD y exalcalde de Caracas), Oswaldo Álvarez (candidato presidencial de COPEI y exgobernador del Estado Zulia), y Andrés Velásquez, candidato presidencial de La Causa Radical, quien había sido Gobernador del Estado Bolívar. Es importante resaltar que Venezuela podría haber seguido un camino como el de Uruguay o Colombia, en el que un bipartidismo tradicional se fue debilitando, aparecieron nuevas fuerzas y el sistema se terminó estabilizando en un multipartidismo moderado. El problema es que esos liderazgos emergentes no lograron espacio en medio de estructuras verticales y jerárquicas, que dieron lugar a malas decisiones, lo que explica los resultados de las elecciones de 1998. En esas elecciones, tanto AD, COPEI, LCR y el MAS tomaron malas decisiones de campaña, sufrieron divisiones internas, lo que facilitó el triunfo

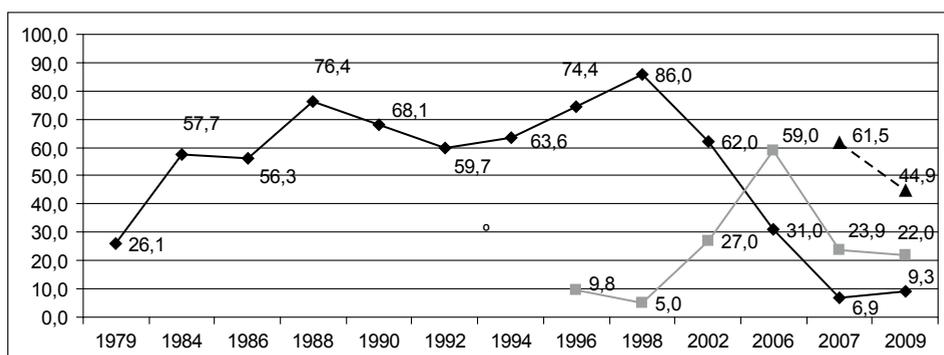
de Chávez. Con todo, Chávez no contaba con mayoría en el Congreso, por lo que su consolidación en el poder era incierta.

Una vez en el gobierno, Chávez tuvo la habilidad y la suerte para consolidarse en el poder, después de una sucesión de eventos muy disputados. Aprovechó la legitimidad de su llegada al poder para convocar a una Asamblea Constituyente y un posterior congreso en los que tuvo amplia mayoría. Sin embargo, su gobierno ha tenido importantes vaivenes, en los que la evolución de la situación económica ha sido fundamental. Entre 1998 y 2002 toda la región pasó por un periodo de crisis y en Venezuela en abril de 2000 hubo un intento de golpe de Estado que llegó momentáneamente a hacerse del poder. Errores groseros de los golpistas permitieron la vuelta de Chávez. Su gobierno vivió una situación de suma vulnerabilidad, que se expresó en las resistencias a someterse a un referéndum por la continuidad de su mandato en agosto de 2004. Sin embargo, la posterior recuperación económica ha ayudado a Chávez a consolidarse en el poder, construyendo una mayoría que le ha permitido un control casi total de las instituciones, erigiéndose en un autoritarismo competitivo. En términos analíticos, habría que considerar también las maneras en las que la oposición aprovecha o no las debilidades del gobierno (Ellner, 2008; Tanaka, 2006; Lalander, 2004; Rivas, 2008; Castro, 2007; Molina & Álvarez, 2004).

Ecuador puede también analizarse siguiendo un esquema similar. Ecuador parecía tener posibilidades de consolidar un sistema de partidos en torno al PSC, PRE, ID y DP, con fuerzas emergentes como Pachakutik (Freidenberg & Alcántara, 2001a, 2001b). Esto incluso a pesar de que es claro que la crisis 1998-2002 golpeó de manera particularmente fuerte a ese país, lo que ayuda a entender las crisis presidenciales de 1997 y 2000 (Long, 2008). Con todo, el diagnóstico era que Ecuador era un país con un sistema de partidos fuertemente regionalizado y con una lógica clientelar, por lo que, en medio de su fragmentación y volatilidad, aparecía relativamente estable (Pachano, 2008; Freidenberg, 2000). La situación pareció cambiar, pero solo parcialmente, con las elecciones de 2002, que llevaron al poder a Lucio Gutiérrez, con un discurso crítico con el sistema político tradicional. Entonces empezó a hablarse de la emergencia de dos nuevas fuerzas, el PSP y el PRIAN, que convivían con los anteriores actores, cada vez más debilitados. Sin embargo, estos mismos actores debilitados lograron imponerse, y al final el destituido en 2005 fue Gutiérrez, no los partidos tradicionales (Ramírez, 2005). Las elecciones de 2006 no parecían marcar una situación muy diferente: se trataba de un sistema de partidos en evolución, con un lento debilitamiento de los actores tradicionales, pero sin fuerzas alternativas capaces de consolidarse. Esto era resultado de un desordenado y constante proceso de reforma institucional en un sentido

aperturista y descentralizador. Al amparo de las políticas de descentralización, en la década de los años noventa tenemos que los más importantes líderes de los partidos hacen carreras pasando por las alcaldías de las principales ciudades (Febres Cordero y Nebot en Guayaquil, Mahuad y Moncayo en Quito, entre otros). De otro lado, los cambios en los sistemas electorales reforzaron la personalización de la política y el debilitamiento de los partidos (Pachano, 2007; Freidenberg, 2008; Albornoz & Mejía, 2008; Sánchez, 2008).

Gráfico 9. Ecuador: porcentaje de escaños por partidos en el congreso, 1979-2009



Línea negra: partidos tradicionales (PSC, PRE, ID, DP)

Línea gris: partidos alternativos trunco (MUPP-NP, PRIAN, PSP)

Línea punteada: partido hegemónico (MPAIS)

Nota: Los datos del año 2007 corresponden a escaños en la Asamblea Constituyente.

Fuente: Payne, 2003 *Political Database of the Americas* (<http://pdba.georgetown.edu>) y Consejo Nacional Electoral. Elaboración propia.

El problema es que las reformas electorales y las políticas de descentralización generaron nuevos liderazgos, pero que no pudieron desarrollarse al interior de los partidos tradicionales, fuertemente jerárquicos. El único partido que pareció tener una sucesión de liderazgos exitosa, la DP, con Osvaldo Hurtado y Jamil Mahuad, sufrió las consecuencias de la debacle de 2000. Esto ayuda a entender de qué manera, en la coyuntura electoral de 2006, los partidos tradicionales han tenido grandes dificultades para afrontar la campaña con candidatos creíbles (Adrianzén *et al.*, 2008), por lo que Rafael Correa ganó las elecciones tal como las ganó Gutiérrez en 2002, sobre la base de un discurso antisistema (Batlle, 2006; Machado, 2007; Freidenberg, 2008).

Ahora bien, la pregunta a continuación es cómo Correa logró consolidarse en el poder y prácticamente liquidar a los partidos tradicionales, que contaban supuestamente con bastiones regionales, contruidos sobre la base de lógicas clientelísticas,

cómo logró tener éxito allí donde Lucio Gutiérrez había fracasado. Nuevamente, funciona la explicación que junta el ciclo económico y el liderazgo político: Correa se benefició del aumento en los recursos petroleros desde 2005 (gráfico 8). Correa limitó el reparto de recursos a los municipios y los centralizó en el poder ejecutivo, para luego usarlos con mucha discrecionalidad (los gastos de municipios crecieron al 7% anual en términos reales, frente al 17% de los SPNF desde 2005, según Albornoz & Mejía, 2008)¹⁶. Así, según Machado,

[..] en un contexto de abundancia de recursos petroleros, y motivado por consideraciones electorales, el gobierno llevó una política populista de generoso gasto social que ensanchó su base de apoyo y neutralizó cualquier intento de oposición. Esto incluyó, entre otras cosas, el aumento de 15 a 30 dólares en el Bono de Desarrollo Humano; el incremento en el Bono de la Vivienda de 1.800 a 3.600 dólares en áreas urbanas y de 500 a 3600 en áreas rurales; 50% de subvención en el precio de la urea; rebaja en la tarifa eléctrica a los consumidores más pobres; 10 años de plazo adicionales al campesinado para el pago de sus deudas con el Banco Nacional de Fomento, y eliminación de la «donación» de 25 dólares para el acceso a la educación básica (Machado, 2008, p. 190).

De esta manera, Correa logró tener éxito donde Gutiérrez fracasó. Y con habilidad política está logrando construir sólidas mayorías, que lamentablemente podrían conducir a Ecuador por un camino cercano al de Venezuela.

5. ALGUNAS IMPLICANCIAS

En este trabajo presentamos la tesis de que los colapsos de los sistemas de partidos ocurridos en los países andinos se explican apelando a una visión de síntesis en el debate entre agencia y estructura. Así, el punto de partida es la existencia de una *coyuntura crítica*, una situación de vulnerabilidad estructural que abre muchas posibilidades a los actores políticos. La agencia está mediada por entornos institucionales, en los que importan especialmente los efectos de las políticas de apertura y descentralización implementadas en los últimos años sobre la competencia política, así como la naturaleza de la organización interna de los partidos. Así, estas políticas de reforma del Estado habrían territorializado la política y habrían debilitado a los partidos; si al mismo tiempo estos no son capaces de dar lugar a los nuevos liderazgos surgidos en las regiones, son candidatos fuertes al colapso. Sin embargo, para que este se produzca, es necesario dar cuenta de la consolidación de los líderes

¹⁶ Sobre el gobierno de Correa, ver Rodríguez (2007).

antisistema que pretenden desplazar a los políticos tradicionales. Esto se explicaría por una combinación de elementos, donde los más importantes son la evolución de la economía y los liderazgos políticos.

Este esquema parece funcionar muy bien para dar cuenta de los cuatro casos de colapso, Perú, Venezuela, Bolivia y Ecuador, cuatro países andinos. Es interesante explorar qué sucede con otros países, como Colombia, que siendo país andino no ha sufrido el colapso de su sistema de representación y Argentina, que no siendo andino ha sufrido un colapso parcial¹⁷. Argentina constituye también una referencia sugerente. Pese a que no comparte características estructurales (históricas, económico-sociales) con los países andinos, pasó por graves crisis presidenciales en 2001 y ha sufrido una suerte de colapso parcial, con la práctica desaparición del Partido Radical y de sus aliados, la relativa consolidación del justicialismo como partido predominante, pero con una lógica territorializada y fragmentada. La comprensión de las similitudes y diferencias respecto a los casos antes estudiados se encuentra en el ámbito político e institucional. Así, Argentina también entró en un proceso de descentralización y de reforma institucional en la década de los años noventa, que tuvo por efecto fortalecer las dinámicas regionales y debilitar las nacionales, y al mismo tiempo debilitar la oposición al justicialismo y fragmentar los liderazgos de este. Así, con la crisis de 2001, la oposición al justicialismo implosiona y el justicialismo maneja sus tensiones internas mediante una abierta lucha faccional (Calvo, 2005; Leiras, 2007, 2008; Suárez, 2008).

Para terminar, quiero destacar dos implicancias que se derivan de este trabajo. En primer lugar, atender las consecuencias no intencionales que traen las políticas de apertura política y descentralización, así como las políticas de promoción a la participación ciudadana, buscando legitimar los sistemas políticos. La experiencia sugiere que estas políticas pueden generar tendencias centrífugas, debilitar a los partidos nacionales, territorializar y cambiar las condiciones de la competencia política, que pueden tener efectos desestructurantes si los partidos no son capaces de adecuarse a las circunstancias. Esto nos lleva a la manera en que se organizan los partidos: en general, los casos de colapso ocurren cuando tenemos partidos jerárquicos y verticales, que no logran dar cabida a nuevos liderazgos surgidos de las regiones, lo que lleva a estos a crear nuevas organizaciones, generándose pugnas y divisiones que

¹⁷ Aquí usamos controladamente casos de contraste, siguiendo razonamientos contrafácticos: ¿por qué no hubo colapsos en Colombia y Argentina? Ciertamente, el examen de casos en los cuales, en medio de crisis y problemas los sistemas de partidos evolucionan sin colapsar son extremadamente interesantes. Piénsese en los casos de Uruguay o Brasil, por ejemplo. Sobre Brasil ver Hagopian, Gervasoni & Moraes (2007); Mello (2008). Sobre Uruguay, ver Rosenblatt (2006).

abren crisis de representación profunda, que pueden dar lugar a la llegada al poder de líderes antisistema¹⁸.

Esto atiende el problema del colapso de los partidos tradicionales y la llegada al poder de nuevos líderes; pero no nos dice mucho sobre la consolidación de estos liderazgos que, como vimos, se estabilizan en los últimos años gracias a condiciones económicas favorables (boom de recursos naturales), así como por liderazgos eficaces. Aquí el problema es que su fortalecimiento, en el contexto del establecimiento de una fuerza predominante o hegemónica, es que tiende a generar dinámicas autoritarias. Aquí es pertinente seguir las reflexiones planteadas por la literatura de los autoritarismos competitivos, así como los efectos políticos que generan los ciclos económicos y los cambios en las coaliciones distributivas.

REFERENCIAS

- Adrianzén, Alberto (2009). *La transición inconclusa. De la década autoritaria al nacimiento del pueblo*. Lima: Otra Mirada.
- Adrianzén, Alberto, Juan Rial & Rafael Roncagliolo (editores) (2008). *Países andinos: los políticos*. Lima: IDEA.
- Albornoz, Vicente & Andrés Mejía (2008). *Coaliciones presupuestarias y gasto municipal en Ecuador*. Documento inédito.
- Alcántara, Manuel & Flavia Freidenberg (2001a). Los partidos políticos en América Latina. *América Latina Hoy* 27, pp. 17-35.
- Alcántara, Manuel & Flavia Freidenberg (2001b). *Los dueños del poder. Los partidos políticos en Ecuador (1978-2000)*. Quito: FLACSO.
- Arnson, Cynthia et al., comps. (2009). *La nueva izquierda en América Latina: derechos humanos, participación política y sociedad civil*. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center.

¹⁸ Sobre la democracia interna en los partidos, ver Freidenberg (2008a; 2006, 2005). Cabe hacer un comentario adicional sobre el caso peruano en los últimos años. Caído Fujimori en 2001, el Perú parecía encaminarse hacia una reinstitucionalización de su sistema de partidos (Kenney). Sin embargo, el saldo actual es muy ambiguo; coexisten ciertas tendencias en ese sentido, pero también continúa muy amplio un espacio para liderazgos antisistema. Esto ocurre en el marco de un conjunto de reformas políticas ambiguas, que de un lado buscan fortalecer a los partidos nacionales (ley de partidos, barrera electoral), pero al mismo tiempo los debilitan, al territorializar la competencia política (como la elección de presidentes regionales en un marco legislativo sesgado en contra de los partidos nacionales). Esto incentiva que en el Perú la competencia tienda a parecerse a sus vecinos.

- Ayo, Diego (2004). *Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular. Catorce entrevistas a cargo de Diego Ayo*. La Paz: FES-ILDIS.
- Azpur, Javier, et al (2006). *La descentralización en el Perú. Un balance de lo avanzado y una propuesta de agenda para una reforma imprescindible*. Lima: CIES.
- Battle, Margarita (2006). *Sistema de partidos y voto regional en Ecuador. Un análisis a partir de las elecciones de 2006*. Documento inédito.
- Botero, Felipe, Gary Hoskin & Mónica Pachón (2010). *On Form and Substance: An Assessment of Electoral Democracy in Colombia*. Documento inédito.
- Calvo, Ernesto (2005). *La nueva política de partidos en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo.
- Capoccia, Giovanni & R. Daniel Kelemen (2007). The Study of Critical Junctures: Theory, Narrative and Counterfactuals in Institutional Theory. *World Politics*, abril, pp. 341-369.
- Carrión, Julio ed. (2006). *The Fujimory Legacy. The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*. Pennsylvania: Penn State University Press.
- Castañeda, Jorge & Marco Morales (editores) (2008). *Leftovers. Tales of the Latin American Left*. Nueva York: Routledge.
- Castro, Gregorio (editor) (2008). *Debate por Venezuela*. Caracas: Alfa.
- Centellas, Miguel (2007). *Electoral Reform, Regional Cleavages, and Party System Stability in Bolivia (1985-2005)*. Documento inédito.
- Centellas, Miguel (1999). *The Consolidation of Polyarchy in Bolivia, 1985-1997*. Ponencia preparada para la 57ª Conferencia Anual de la Midwest Political Science Association, Chicago, del 15 al 17 de abril.
- Collier, Ruth & David Collier (1991). *Shaping the Political Arena: Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Coppedge, Michael (1994). *Strong Parties and Lame Ducks. Presidential Partyarchy and Factionalism in Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.
- Crabtree, John & Laurence Whitehead (editores) (2001). *Towards Democratic Viability. The Bolivian Experience*. Nueva York: Palgrave.
- Crabtree, John, George Gray Molina & Laurence Whitehead (editores) (2009). *Tensiones irresueltas. Bolivia, pasado y presente*. La Paz: PNUD.
- Dávila, Andrés (2002). *Democracia pactada. El Frente Nacional y el proceso constituyente del 91*. Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Diamond, Larry (2002). Thinking About Hybrid Regimes. *Journal of Democracy* 13 (2), pp. 21-35.

- Dietz, Henry & David Myers (2002). El proceso del colapso de sistemas de partidos: una comparación entre Perú y Venezuela. *Cuadernos del CENDES* 19 (50), pp. 1-33.
- Duncan, Gustavo (2006). *Los señores de la guerra. De paramilitares, mafiosos y autodefensas en Colombia*. Bogotá: Planeta.
- Ellner, Steve (2008). *Rethinking Venezuelan Politics. Class, Conflict and the Chávez Phenomenon*. Boulder: Lynne Rienner.
- Ellner, Steve (2004). Hugo Chávez y Alberto Fujimori: análisis comparativo de dos variantes de populismo. *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales* 10 (1), pp. 13-37.
- Fearon, James (1991). Counterfactuals and Hypothesis Testing in Political Science. *World Politics* 43 (2), pp. 169-195.
- Freidenberg, Flavia (2008). El sueño frustrado de la gobernabilidad: instituciones, actores y política informal en Ecuador. *Documentos CIDOB* 24.
- Freidenberg, Flavia (2008a). *Abriendo la caja negra. Reforma partidista y dilemas democráticos en América Latina*. Documento inédito.
- Freidenberg, Flavia (2006). La democratización de los partidos políticos: entre la ilusión y el desencanto. En José Thompson & Fernando Sánchez (editores), *Fortalecimiento de los partidos políticos en América Latina: institucionalización, democratización y transparencia*. San José de Costa Rica: IIDH.
- Freidenberg, Flavia (2005). Mucho ruido y pocas nueces. Organizaciones partidistas y democracia interna en América Latina. *Polis* 1 (1) pp. 91-134.
- Freidenberg, Flavia (2000). *Cuestión regional y política en Ecuador: partidos de vocación nacional y apoyo regional*. Ponencia presentada en el XXII Congreso de LASA. Miami.
- Garretón, Manuel Antonio et al (2003). *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*. Miami: North-South Center Press.
- Gutiérrez, Francisco (2007). *¿Lo que el viento se llevó? Los partidos políticos y la democracia en Colombia, 1958-2002*. Bogotá: Norma.
- Gutiérrez, Francisco, comp. (2002). *¿Degradación o cambio? Evolución del sistema político colombiano*. Bogotá: Norma.
- Hagopian, Frances, Carlos Gervasoni & Juan Andrés Moraes (2007). From Patronage to Program: The Emergence of Party-Oriented Legislators in Brazil. *Working Paper 344*, Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Hagopian, Frances & Scott Mainwaring (editores) (2005). *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Haro, Ana (2007). La emergencia de las regiones en el mapa político boliviano. En Esther del Campo (editora), *Democratización y descentralización en Bolivia*. Madrid: Catarata, pp. 129-154.
- Hoskin, Gary & Miguel García (compiladores) (2006). *La reforma política de 2003: ¿la salvación de los partidos políticos colombianos?* Bogotá: Universidad de Los Andes.
- Hoskin, Gary, Rodolfo Masías & Miguel García (compiladores) (2003). *Colombia 2002. Elecciones, comportamiento electoral y democracia*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Hoyos, Diana (editor) (2007). *Entre la persistencia y el cambio. Reconfiguración del escenario partidista y electoral en Colombia*. Bogotá: Universidad del Rosario.
- Huntington, Samuel (1993). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Huntington, Samuel (1972 [1968]). *El orden político en las sociedades en cambio*. Buenos Aires: Paidós.
- Kenney, Charles (2003). The Death and Rebirth of a Party System, Peru 1978-2001. *Comparative Political Studies* 36 (10), pp. 1210-1239.
- Lalander, Rickard (2004). *Suicide of the Elephants? Venezuelan Decentralization between Partyarchy and Chavismo*. Helsinki: University of Helsinki.
- Lebow, Richard (2001). *Counterfactual Thought Experiments: A Necessary Research Tool*. Documento inédito.
- Leiras, Marcelo (2008). *Efectos de la descentralización sobre la nacionalización de los sistemas de partidos: un examen de la teoría con base en el análisis de casos latinoamericanos*. Documento inédito.
- Leiras, Marcelo (2007). *Todos los caballos del rey. La integración de los partidos políticos y el gobierno democrático de la Argentina, 1995-2005*. Buenos Aires: Prometeo.
- Levitsky, Steven & Lucan Way (2002). The Rise of Competitive Authoritarianism. *Journal of Democracy* 13 (2), pp. 51-65.
- Levi, Margaret (2002). *Modeling Complex Historical Processes with Analytic Narratives*. Ponencia presentada en la Conferencia *Problems and Methods in the Study of Politics*. New Haven: Universidad de Yale, Departamento de Ciencia Política.
- Levy, Jack (2008). *Counterfactuals and Case Studies*. En Janet Box-Steffensmeier, Henry Brady & David Collier (editores), *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press, pp. 627-644.
- Linz, Juan (1978). *La quiebra de las democracias* Madrid: Alianza.

- Linz, Juan (2007). Entrevista. En Munck & Snyder (editores) (2007). *Passion, Craft, and Method in Comparative Politics*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, pp. 150-209.
- Long, Guillaume (2008). El mito de la inestabilidad: estabilidad política y crecimiento económico en Ecuador. *Ecuador Debate* 74.
- Lynch, Nicolás (2009). *El argumento democrático sobre América Latina. La excepcionalidad peruana en perspectiva comparada*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Lynch, Nicolás (1999). *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*. Lima: Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Machado, Juan Carlos (2008). Ecuador ... hasta que se fueron todos. *Revista de Ciencia Política* 28 (1), pp. 189-215.
- Machado, Juan Carlos (2007). Ecuador: el derrumbe de los partidos tradicionales. *Revista de Ciencia Política*, volumen especial, pp. 129-147.
- Mahoney, James (2000). Path-Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society* 29, pp. 507-548.
- Mahoney, James (2001). Path-Dependent Explanations of Regime Change: Central America in Comparative Perspective. *Studies in Comparative Political Development* 36 (1), pp. 111-141.
- Mahoney, James & Richard Snyder (1999). Rethinking Agency and Structure in the Study of Regime Change. *Studies in Comparative International Development* (Verano), pp. 3-32.
- Mahoney, James, Erin Kimball & Kendra Koivu (2009). The Logic of Historic Explanation in the Social Sciences. *Comparative Political Studies* 2 (1), pp. 114-146.
- Mainwaring, Scott (2006). State Deficiencies, Party Competition, and Confidence in Democratic Representation in the Andes. En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano & Eduardo Pizarro (editores), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, pp. 295-346.
- Mainwaring, Scott & Arturo Valenzuela (editores) (1998). *Essays in Honor of Juan Linz. Politics, Society, Democracy: Latin America*. Boulder: Westview Press.
- Mainwaring, Scott, Ana María Bejarano & Eduardo Pizarro (2006). The Crisis of of Democratic Representation in the Andes: An Overview. En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano & Eduardo Pizarro (editores), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, pp. 1-46.
- Mayorga, Fernando (2008). *El gobierno de Evo Morales: cambio político y transición estatal en Bolivia. Tendencias políticas actuales en los países andinos*. Kyoto: Center for Integrated Area Studies, Kyoto University.

- Mayorga, Fernando (2002). *Neopopulismo y democracia. Compadres y padrinos en la política boliviana (1988-1999)*. La Paz: PlurMayorga, René Antonio (2004). La crisis del sistema de partidos políticos en Bolivia: causas y consecuencias. *Cuadernos del CENDES* 21 (57), pp. 83-114.
- Mayorga, René Antonio (1997). Bolivia's Silent Revolution. *Journal of Democracy* 8 (1), pp. 142-156.
- McClintock, Cynthia (1989). The Prospects for Democratic Consolidation in a 'Least Likely' Case: Peru. *Comparative Politics* 21 (2) pp. 127-148.
- McCoy, Jennifer & William Smith (1995). From Deconsolidation to Reequilibration? Prospects For Democratic Renewal in Venezuela. En Jennifer McCoy *et al.* (editores), *Venezuelan Democracy Under Stress*. New Brunswick: Transaction.
- Mejía, Andrés (2008). *La paradoja de la bonanza. Nuevas coaliciones presupuestarias en Ecuador, Perú y Bolivia*. Documento inédito.
- Meléndez, Carlos (2009). La insistencia de los partidos. Una aproximación sobre la permanencia de los partidos políticos tradicionales en los países andinos. En Martín Tanaka (editor), *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima: IEP-IDEA.
- Molina, José & Angel Alvarez, coords, (2004). *Los partidos políticos venezolanos en el siglo XXI*. Caracas: Vadell Hermanos.
- Nielson, Daniel & Matthew Shugart (1999). Constitutional Change in Colombia. Policy Adjustment Through Institutional Reform. *Comparative Political Studies* 32 (3), pp. 313-341.
- Nueva Sociedad (2008). Los colores de la izquierda. *Nueva Sociedad* 217, setiembre-octubre.
- Pachano, Simón (2008). Ecuador: la provincialización de la representación. En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano & Eduardo Pizarro (editores), *La crisis de representación democrática en los países andinos*. Bogotá: Norma, pp. 163-208.
- Pachano, Simón (2007). *La trama de Penélope. Procesos políticos e instituciones en Ecuador*. Quito: FLACSO.
- Pachano, Simón (2006). El peso de lo institucional: auge y caída del modelo boliviano. *América Latina Hoy* 43, pp. 15-30.
- Pachón, Mónica (2008). *Reforma constitucional en Colombia: el viacrucis por el balance entre la gobernabilidad y la representación (1991-2006)*. Documento inédito.
- Pásara, Luis (1998). La 'libanización' en democracia. En Luis Pásara & Jorge Parodi (editores), *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*. Lima: CEDYS.
- Payne, Mark et al (2003). *La política importa. Democracia y desarrollo en América Latina*. Washington D.C.: BID; IDEA.

- Penfold, Michael (2001). El colapso del sistema de partidos en Venezuela: explicación de una muerte anunciada. En José Vicente Carrasquero, Thais Maingon & Friedrich Welsch (editores), *Venezuela en transición: elecciones y democracia 1998-2000*. Caracas: REDPOL.
- Pérez Herrero, Pedro (editor) (2006). *La izquierda en América Latina*. Madrid: Pablo Iglesias.
- Pérez Liñán, Aníbal (2008). Instituciones, coaliciones callejeras e inestabilidad política: perspectivas teóricas sobre las crisis presidenciales. *América Latina Hoy* 49, pp. 105-126.
- Pierson, Paul (2000). Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics. *American Political Science Review* 94 (2), pp. 251-267.
- Pierson, Paul (2004). *Politics in Time. History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Nueva York: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2004a). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanas y ciudadanos*. Contribuciones para el debate. Nueva York: PNUD.
- Ramírez, Franklin (2005). *La insurrección de abril no fue solo una fiesta*. Quito: Abya-Yala.
- Rivarola, Andrés & Adolfo Garcé (editores) (2008). Latin America: Left, Right or Beyond? *Stockholm Review of Latin American Studies* 3.
- Rivas, José Antonio (2008). *Los desencuentros de la política venezolana. Nacimiento, consolidación y desinstitucionalización de los partidos políticos, 1958-2007*. Caracas: Fundación para la Cultura Urbana.
- Rodríguez, Héctor (2007). *El 'cuatrienio' de Correa en perspectiva. Los cambios y continuidades en torno a la prolongada crisis de partidos y del sistema de partidos en Ecuador*. Documento de trabajo FLACSO.
- Roll, David (2002). *Rojo difuso y azul pálido. Los partidos tradicionales en Colombia. Entre el debilitamiento y la persistencia*. Bogotá: Universidad Nacional de Colombia.
- Roll, David (2001). *Un siglo de ambigüedad. Para entender cien años de crisis y reformas políticas en Colombia*. Bogotá: CEREC.
- Romero, Mauricio (2003). *Paramilitares y autodefensas 1982-2003*. Bogotá: IEPRI.
- Rosenblatt, Fernando (2006). El dispar desenlace de la crisis económica en Argentina y Uruguay (2001-2002): una explicación desde la teoría de las prospectivas. *Revista de Ciencia Política* 26 (2), pp. 97-119.
- Sánchez, Francisco (2008). *¿Democracia no lograda o democracia malograda? Un análisis del sistema político del Ecuador: 1979-2002*. Quito: FLACSO.

- Schedler, Andreas (editor) (2006). *Electoral Authoritarianism. The Dynamics of Unfree Competition*. Boulder: Lynne Rienner Pub.
- Schedler, Andreas (2004). *Mapping Contingency*. México D.F.: CIDE.
- Schedler, Andreas. (2002). The Menu of Manipulation. *Journal of Democracy* 13 (2), pp. 36-50.
- Suárez, Julieta (2008). *Las transformaciones del sistema nacional de partidos. Una visión federalista sobre la competencia partidaria en la Argentina*. Documento inédito.
- Tanaka, Martín (2009). *¿En qué falló la ley de partidos y qué debe hacerse al respecto?* Lima: IDEA.
- Tanaka, Martín (2006). From Crisis to Collapse of the Party Systems and Dilemmas of Democratic Representation: Peru and Venezuela. En Scott Mainwaring, Ana María Bejarano & Eduardo Pizarro (editores), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, pp. 47-77.
- Tanaka, Martín (2006a). Los sistemas de partidos en los países andinos, 1980-2005: reformismo institucional, autoritarismos competitivos y los desafíos actuales. *Working Paper 324*. Helen Kellogg Institute for International Studies, Universidad de Notre Dame.
- Tanaka, Martín (2005). Peru 1980-2000: Chronicle of a Death Foretold? Determinism, Political Decisions and Open Outcomes. En Frances Hagopian, & Scott Mainwaring (editores), *The Third Wave of Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 261-288.
- Tanaka, Martín (2005a). *Democracia sin partidos. Perú, 2000-2005. Los problemas de representación y las propuestas de reforma política*. Lima: IEP.
- Tanaka, Martín (2002). La dinámica de los actores regionales y el proceso de descentralización: ¿el despertar del letargo? *Documento de Trabajo 125*. Lima: IEP.
- Tanaka, Martín (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú 1980-1995 en perspectiva comparada*. Lima: IEP.
- Tanaka, Martín, editor (2009). *La nueva coyuntura crítica en los países andinos*. Lima: IEP; IDEA Internacional.
- Tanaka, Martín & Sofía Vera (2010). *Escisiones persistentes y representación política: clivajes étnicos, clasistas y regionales en las actitudes políticas de los peruanos*. Documento inédito.
- Tanaka, Martín, Sofía Vera & Rodrigo Barrenechea (2009). *Think tanks y partidos políticos en el Perú: precariedad institucional y redes informales*. En Enrique Mendizábal, & Kristen Sample (editores), *Dime a quien escuchas... think tanks y partidos políticos en América Latina*. Lima: IDEA Internacional; ODI, pp. 209-239.
- Thelen, Kathleen (1999). Historical Institutionalism in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science* 2, pp. 369-404.

- Ungar, Elizabeth, *et al.* (2008). *Las bancadas en el Congreso: ley y praxis*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Valenzuela, Arturo (2004). Latin American Presidencies Interrupted. *Journal of Democracy* 15 (4), pp. 5-19.
- Van Cott, Donna Lee (2000). Party System Development and Indigenous Populations in Latin America. The Bolivian Case. *Party Politics* 6 (2), pp. 155-174.
- Vergara, Alberto (2007). *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.
- Vergara, Alberto (2009). *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Lima: IDEA.

¿CÓMO ESCAPAR DEL FATALISMO DE LAS ESTRUCTURAS? MARCO PARA ENTENDER LA FORMACIÓN DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN EL PERÚ

Carlos Meléndez¹

1. EL CONTINUUM TEÓRICO

Imaginemos un continuo². En un extremo se encuentran aquellos que sostienen que los sistemas de partidos se forman fundamentalmente «desde abajo». Es la sociedad y sus conflictos los que a través de sus clivajes modelan los ejes del alineamiento político. Los partidos como reflejo de los «clivajes sociales» (Lipset & Rokkan, 1967), líneas de división generadas por intereses sociales, políticos, económicos y culturales discrepantes (Kitschelt, 2007), que perduran en el tiempo, con capacidad, inclusive de «congelarse». En el otro extremo, se encuentran quienes consideran que los sistemas de partidos son fundamentalmente formados por procesos políticos. Son los factores políticos en general y las élites políticas en particular los que dan forma a los clivajes y a los ordenamientos políticos (Przeworski & Sprague, 1986). En el primer extremo, digamos izquierdo, el peso explicativo de los sistemas de partidos está en la estructura social, en los clivajes que históricamente han modelado las sociedades desde la formación del Estado Nación: centro versus periferia, separación y autonomía entre Iglesia y Estado, clases sociales o ciudades versus el campo. Para ponerlo en lenguaje económico, esta esquina privilegia la demanda. En el otro extremo, digamos derecho, es la agencia política la que permite explicar la formación de las alineaciones políticas. La interacción entre los partidos políticos, las plataformas electorales, los discursos políticos y las políticas públicas son determinantes al momento de generar clivajes (inclusive de clase) a partir de los cuales se ordena el sistema de partidos. Para seguir con la metáfora económica, esta otra esquina privilegia la oferta.

¹ Agradezco a George Bedoya por su colaboración en la elaboración del Índice de Profesionalización Política. Asimismo los comentarios de Rafael Roncagliolo, Romeo Grompone, Eduardo Dargent y Laura Wills a versiones preliminares de este texto.

² La idea del continuo fue discutida en el curso sobre partidos y sistema de partidos que dirige Scott Mainwaring en la Universidad de Notre Dame.

Lipset y Rokkan, en la obra mencionada, proveen el marco teórico en el que se basa este enfoque de influencia parsoniana. De acuerdo con ellos, las divisiones enraizadas en la sociedad como clase, religión, etnicidad, región y locación urbana o rural han sido en Europa las principales fuerzas conducentes detrás de la aparición de los clivajes. Las explicaciones políticas tienen un rol secundario, ya que consideran que el motor fundamental de la formación de los clivajes es sociológico. Es más, una vez que el clivaje ha hecho su aparición política, tenderá a permanecer estable largo tiempo, a «congelarse», inclusive cuando el conflicto original ha desaparecido.

Los seguidores de esta perspectiva minimizan el alcance de los factores políticos y los consideran tan solo «incidentales» (Valenzuela & Scully, 1997). De acuerdo con esta vertiente, los factores políticos tales como disputas en torno a liderazgos, decisiones de élites políticas, reformas institucionales o leyes electorales, por citar algunos ejemplos, tienen poco o casi ningún impacto en la generación de estas divisiones políticas perdurables; por lo tanto, son las rupturas estructurales asentadas por la historia las que realmente modelarían la competencia política entre partidos. La movilización política y la organización de sectores de la sociedad de acuerdo con estos clivajes dan forma a la esfera política. Axiomáticamente se da por sentado el peso fundamental que tendrían las estructuras. Para ponerlo en términos metodológicos, los partidos y el sistema de partidos vendrían a ser la variable dependiente.

Przeworski y Sprague, en cambio, consideran que los factores políticos tienen la capacidad de formar las divisiones políticas que modelan los sistemas de partidos. Estos autores son conscientes de las condiciones sociales y culturales en la creación de clivajes, pero ponen el énfasis en la política como la responsable de crear, transformar y profundizar específicos conflictos sociales y económicos determinantes para el sustento de ordenamientos políticos. Si bien para la perspectiva sociológica el rol de las organizaciones intermedias es fundamental para entender cómo los clivajes dan forma al sistema político, para Przeworski y Sprague la ausencia de estos intermedios en la formación del sistema político ayuda precisamente a explicar el alcance de las élites y de los líderes políticos en la formación de las grandes divisiones políticas. Como se entiende, bajo este punto de vista, la política es la variable explicativa de los conflictos sociales que existen en la sociedad y el peso de la explicación se encuentra en la agencia política. Este enfoque cuestiona el determinismo de las estructuras sociales, «congeladas» a través de los años, y es la vía de escape que planteamos para no quedar capturados por el fatalismo y el sino de la mano invisible de la historia³.

³ Evidentemente, existen puntos intermedios dentro del continuum que presentamos, que ponen énfasis en la autonomía del sistema de partidos *vis-a-vis* la explicación sociológica. Digamos que es menos estructural y más política. Por ejemplo, Bartolini & Mair (2007) argumentan que un clivaje tiene tres

2. MEMORIOSOS Y FATALISTAS: EL PESO DE LAS ESTRUCTURAS EN EL ANÁLISIS DEL SISTEMA DE PARTIDOS EN EL PERÚ

El análisis y las explicaciones del sistema de partidos peruano y el comportamiento del electorado peruano han privilegiado las aproximaciones estructurales e histórico-institucionales cediendo poco valor a las perspectivas que ponen el énfasis en las instituciones y en las decisiones de los actores políticos. Cotler (1988), López (1997), Lynch (1999) y, en alguna medida Vergara (2007), conscientemente o no, emplean este tipo de argumentación en sus respectivos análisis.

A lo largo de su valiosa producción, Julio Cotler ha privilegiado el peso de la historia para entender comportamientos políticos, inclusive en contextos coyunturales. *Clases, Estado y nación en el Perú* (Cotler, 1978) expresamente se inscribe en esta línea de razonamiento. Pero cuando intenta una explicación más precisa sobre la formación de las identidades políticas (Cotler, 1988), considera que son los jefes partidarios carismáticos a través de la integración segmentaria de sectores sociales los que han dado formas a las configuraciones partidarias en el siglo XX peruano. Sin embargo, el peso principal de su explicación se da en clave de determinismo histórico. La competencia política se explica tomando en consideración una matriz estructural, la cual ha conducido a alternativas autoritarias y democráticas. Precisamente este tipo de razonamiento, lo lleva a afirmar (Cotler, 1995) que dada la inestabilidad de los enclaves sociales de los partidos, en el Perú sencillamente no existió nunca un sistema de partidos al no existir vínculos establecidos y sólidos con organizaciones intermedias.

Sinesio López (1997) desarrolla una interpretación que se inscribe dentro de esta misma línea. Según López, las incursiones democratizadoras de las clases medias y populares en el Estado oligárquico en crisis son las que han modelado a los partidos. Para López son las «fuerzas sociales», expresadas a través de la emergencia organizada de sectores sociales confrontados con el sistema oligárquico explican la configuración partidaria en el siglo XX. La emergencia de los partidos políticos —el APRA, AP, Izquierda Unida, respectivamente— son el resultado de la expresión de distintos conflictos sociales que estallaron a lo largo del siglo XX a partir de sucesivas rupturas con la oligarquía: el aprismo en los treinta, el acciopopulismo a mediados de siglo con la emergencia de la industrialización urbana y la izquierda hacia fines de los setenta con la inclusión de las «mayorías» al sistema político.

elementos: una base estructural, valores políticos de los grupos involucrados y una articulación política. Sin embargo, para fines del debate presentamos principalmente los dos extremos.

Aunque Nicolás Lynch (1999) señale que busca una posición intermedia entre la estructural y la de los actores políticos, termina adscribiendo la primera, ya que al hablar de la historia de los partidos termina delineando una suerte de evolución de la estructura social. Es decir, busca explicar a los partidos en la historia de los clivajes sociales y no bajo una perspectiva que dé mayor capacidad de agencia a las élites como sería su dinámica electoral (la que denomina peyorativamente «la ilusión electoral»). Por eso mismo, entiende la crisis de los partidos políticos en 1992 como el fin del ciclo histórico originado en 1930. Lynch expresamente adscribe la posición de Lipset y Rokkan, y coincide en «la importancia de ubicar a los partidos políticos como expresión o traducción de una fractura o clivaje histórico estructural específico que motiva un conflicto también estructural con capacidad de expresarse políticamente» (Lynch, 1999, p. 52). Ello le lleva a vaticinar erróneamente el fin de los «partidos tradicionales» como el APRA, hoy en el poder.

Finalmente, Alberto Vergara (2007) explica los resultados electorales de 2006 como el resultado de un solo clivaje que recorre el siglo XX peruano. Partiendo de dos ejes posicionales: institucional (ley versus discrecionalidad), y económico (librecambismo versus intervención estatal), construye «una sola gran dicotomía» y los candidatos presidenciales terminan representando la posición estado-nacional (los que se encuentran bajo el paradigma del Estado Nación) y post estado-nacional, que constituyen divisiones primarias, la única diferencia posible, «un solo gran cleavage» (Vergara, 2007, p. 100). Los electores, de acuerdo con Vergara, terminan decidiendo sus preferencias según la situación en que se encuentran frente al Estado-nación. Aunque el análisis de Vergara busca explicar los alineamientos del electorado (y no el sistema de partidos en su conjunto), los partidos (o los candidatos) terminan reflejando las posibilidades dispuestas a partir de esta cortapisa. La diferencia con los demás autores es que el clivaje «Estado-Nación» identificado por el autor ha sido el producto tanto de procesos históricos y estructurales como de la intervención de las élites políticas para dar forma a esta división (sobre todo en la coyuntura de la campaña electoral de 2006). Es una producción mixta, compartida, aunque no queda claro cuán autónomos pueden ser las élites de su determinismo.

Pero en general estos cuatro autores tienen en común el peso que le dan a las estructuras sociales, las cuales terminan solidificándose o «congelándose» a través del paso de los años, mediante el peso de la historia. Los partidos y las propuestas políticas (incluidos *outsiders* como Ollanta Humala en 2006) acaban expresando los clivajes sociales, por lo que las opciones políticas se ordenan en torno al determinismo que proponen las estructuras, ya sean éstas producto de la lucha de clases (Cotler), de sucesivas pugnas antioligárquicas (López), de ciclos históricos (Lynch) o de la posición del electorado frente al Estado-Nación (Vergara). Las opciones políticas

intermedias (sindicatos, gremios, asociaciones ciudadanas) que cumplan el rol de intermediación y representación de los ciudadanos con las élites políticas. Solo es posible traducir las demandas sociales a través de este nivel intermedio que asienta el sistema de partidos. Donde las organizaciones intermedias son débiles o carecen de la eficiencia de intermediación, se considera que no existe un sistema de partidos.

Permanencia en el tiempo. Dado que los clivajes sociales emergen políticamente luego de un efecto de «congelamiento», se espera una configuración de partidos con larga permanencia en el tiempo, la cual no se condice con los altos niveles de volatilidad que existen no solo en el Perú, sino en países con democracias jóvenes. Por lo tanto, no existe un sistema de partidos si los actores políticos no se asientan de manera permanente. De esta manera, la permanencia efectiva de partidos políticos por un período de doce años (1980-1992) puede ser interpretada (como lo es) como una configuración partidaria simple que no llega al estatus de sistema de partidos (Lynch, 1999; Cotler, 1995).

Kitschelt (2007) introduce una distinción pertinente para comprender los alineamientos políticos en sistemas poco institucionalizados. Además de los clivajes sociales (divisiones perdurables en el tiempo) se pueden identificar divisiones ideológicas, políticas y competitivas de menor duración en el tiempo. Los clivajes son absorbentes y los individuos encaran obstáculos para entrar y salir de las categorías «congeladas» a las que pertenecen. Las divisiones políticas, aunque de menor permanencia en el tiempo, permiten comprender cierta elasticidad en la formación de las preferencias partidarias. En la práctica, los sistemas menos institucionalizados se ordenan alrededor de divisiones partidarias, ideológicas o inclusive de competencia política. En este sentido algunas enraizadas identificaciones partidarias pueden ser más importantes y trascendentales para entender los alineamientos políticos. Hasta cierto punto, por ejemplo, podemos considerar al aprismo (y por lo tanto al antiaprismo) como una división partidaria que no refleja un clivaje social, pero sí una división política que trasciende determinismos de clase social y de posición ideológica. El fujimorismo y el antifujimorismo pueden constituirse en otra división política que puede constituirse como significativa, aunque su permanencia como división efectiva (a diferencia del aprismo) podría ser menor.

La línea argumentativa basada en clivajes estructurales prácticamente «condena» a las evaluaciones de países de alta volatilidad electoral, como el Perú, a caracterizar la ausencia de sistema de partidos y, por lo tanto, restar atención a los ordenamientos políticos efectivamente existentes basados en demandas que sí se mantienen. El enfoque estructural requiere identificar exigentes «requisitos» como son la estructuración sistémica solo sobre la base de clivajes sociales asentados por la historia, que impliquen una alta movilización social y organizaciones intermedias que transmitan

las demandas sociales y que perduren por largos períodos temporales; cuando quizás los ordenamientos políticos son de menor alcance, y por lo tanto, los diagnósticos pueden ser desacertados por no enfocarse en divisiones más inmediatas. Es decir, el analista que suscribe este enfoque interpretativo considera al ciudadano (o elector) como un sujeto memorioso cuyas decisiones están plagadas de una herencia histórica y social que está por encima de su voluntad individual. Por lo mismo, el análisis resulta fatalista, en una suerte de confirmación cotidiana de la historia, sin posibilidad de escapar a ella cuando, por el contrario, identificaciones partidarias (*i.e.* aprismo) o personalistas (*i.e.* fujimorismo), o la adscripción a determinadas plataformas electorales (*i.e.* nacionalismo) pueden ser divisiones más efectivas para entender los alineamientos políticos.

Planteemos una pregunta que nos conduzca a explicaciones alternativas. ¿Es posible pensar a los partidos y a los sistemas de partidos como configuraciones distintas que no se originan en clivajes sociales? ¿Tienen las élites políticas capacidad de modelar el escenario político y dar forma a las disputas políticas en términos de clivajes sociales o bajo otras divisiones más políticas y menos sociológicas? ¿Existe una agencia política capaz de equilibrar el peso de las estructuras y de la historia? Consideramos que, sin dejar de lado el valor explicativo de las estructuras, es posible pensar en configuraciones partidarias a partir de la agencia política, como lo han demostrado Tuesta (1999) y Tanaka (1998), quienes analizan el sistema de partidos 1980-1992 siguiendo la lógica sartoriana del número de competidores (Tuesta) y de acuerdo con su desempeño en las distintas arenas de la competencia política (Tanaka). Sin embargo, esta línea explicativa tiene virtudes que no han merecido suficiente atención y que utilizaremos para analizar los recientes alineamientos políticos en el Perú. Nuestra apuesta es utilizar complementariamente un enfoque teórico que nos permita pensar en partidos más «ligeros», sin el peso de la historia a costas y relativizando el peso de las estructuras, ya que en una sociedad tan compleja como la peruana (y las andinas en general) no podemos circunscribirnos al determinismo de ellas.

3. EL ENFOQUE DE LA AGENCIA POLÍTICA

Consideramos enriquecedor el enfoque que se construye sobre la base de la argumentación de Przeworski y Sprague, y Sartori (1969) en el énfasis de la agencia política en la formación y cambios del sistema de partidos. Los factores políticos, tales como los discursos de las élites políticas, las plataformas electorales y el diseño de políticas públicas contribuyen significativamente a la formación de las preferencias políticas y culturales de los electores. Los procesos políticos contribuyen a la creación o

desaparición de las identidades políticas. Según este supuesto, no existe un clivaje particular que necesariamente domina un sistema de partidos. Por el contrario, los clivajes pueden ser en sí mismos el resultado de la lucha política.

Este enfoque permite analizar la lógica de la formación de clivajes sociales y de los sistemas de partidos desde la política y no como reflejo de las estructuras, ya que supone la capacidad de los actores políticos en construir identidades políticas y dar forma a preferencias políticas a través de discursos y el diseño de políticas. Así por ejemplo, luchas entre posiciones autoritarias y cambios democráticos, discursos nacionalistas opuestos al resto, políticas de descentralización enfrentadas a un conservadurismo centralista, entre otros, terminan siendo las disputas políticas que alinean a los actores en torno a estos ejes. Es decir, las identidades políticas y las preferencias políticas pueden formarse a través de «líneas divisorias» no determinadas por las ubicaciones sociológicas de los actores, sino que por el contrario pueden formarse por legados y experiencias políticas. Como consecuencia, los electores pueden adscribir ciertas preferencias partidarias no necesariamente porque cierto partido lucha por las reivindicaciones sociales y culturales de determinado grupo social, sino porque la propia experiencia política forja memorias colectivas e identidades políticas. En ese sentido, la propia competencia política, las estrategias electorales adoptadas por las élites y las plataformas electorales y las políticas públicas ayudan a formar estos lazos políticos, ya sea a través de memorias, identidades o simples preferencias.

Mainwaring & Torcal (2002) suscriben la aproximación política. A partir de un análisis del caso chileno, consideran que para entender el sistema de partidos en América Latina es necesaria una mirada al lado de la «oferta» de los partidos. Demuestran que la política puede recrear identidades sociopolíticas, polarizando y difuminando los potenciales conflictos sociales, y a la vez pueden alterar la naturaleza de los conflictos sociales a través de las políticas adoptadas por el gobierno. A pesar de que no niegan que la relación entre los factores políticos y el contexto social es compleja, subrayan el papel de la política en dar forma a los sistemas de partidos, como es el caso de la pugna entre los continuadores del legado pinochetista y los promotores de los cambios democráticos a partir del referéndum chileno de octubre de 1988 que diera pie a la formación de los bloques de la Alianza y de la Concertación, y ya no el clivaje religioso que alineaba anteriormente a los partidos chilenos en liberales y conservadores.

Evidentemente, sociedades complejas y sobre todo de interrumpida historia democrática como las latinoamericanas (con altos niveles de volatilidad y de fragmentación políticas) no pueden entenderse con sistemas de partidos que solamente obedezcan a los clivajes sociales tradicionales. Existen más «rupturas» que las clasistas que han generado precisamente los cambios sucesivos en las configuraciones

partidarias en los últimos años. Los legados autoritarios (de dictaduras militares o autoritarismos competitivos), la emergencia y la politización del discurso indígena, las reformas políticas postajuste, el crecimiento de discursos políticos de izquierda, entre otros, tienen una influencia en las configuraciones partidarias que exceden el impacto de las tradicionales divisiones basadas en clases sociales o en divisiones sobre la relación entre el Estado y la Iglesia.

Además, una característica de algunos sistemas políticos latinoamericanos —como el peruano— es la ausencia o debilidad de organizaciones intermedias («sociedad civil organizada») que termine dando forma a los clivajes sociales (requisito fundamental de acuerdo con los planteamientos de Lipset y Rokkan). Chiebbber & Torcal (1997) consideran que, precisamente, en escenarios donde las organizaciones intermedias son más débiles, existe mayor margen de maniobra para las élites políticas para diseñar los clivajes que componen la competencia interpartidaria. Contextos post dictaduras (como el caso español post Franco, que analizan) son claros ejemplos de esta situación, la cual podría emplearse para analizar el caso peruano donde por otras razones, el entramado social es débil, y por lo tanto, las élites tienen mayor capacidad de formar la arena política.

¿De qué manera en el Perú se puede demostrar el rol de la agencia política en la formación de clivajes políticos que sostengan configuraciones partidarias? La siguiente sección de este capítulo analizará el rol de los actores políticos post-transición del fujimorismo en la definición de los nuevos alineamientos políticos y cómo las reformas políticas (descentralización y ley de partidos) han impulsado nuevos ordenamientos políticos y han dado forma a divisiones políticas que tienen posibilidades de asentarse en el mediano plazo.

4. EL ROL DE LAS REFORMAS POST-TRANSICIÓN EN LA FORMACIÓN DE NUEVAS DIVISIONES POLÍTICAS (PERÚ: 1998-2006)

Luego del dominio del fujimorismo sobre el sistema político peruano (1990-2000), los viejos partidos (APRA, PPC, AP) retornaron al escenario político con significativas posibilidades de reconstruir un sistema partidario. Charles Kenney (2002) da cuenta del retorno de los «viejos conocidos» en las elecciones nacionales de 2001, lo que se hace consistente en las elecciones subnacionales de 2002 (que por primera vez incluyó la elección de gobiernos regionales). Si bien es cierto, los denominados «partidos tradicionales» no recuperan el respaldo conjunto que tuvieron en la década del ochenta (97% del electorado en 1985 y 68% del electorado en 1990), aglutinan alrededor del 50% de las preferencias (43% en las elecciones generales de 2001 y 55% en las elecciones generales de 2006) luego de haber caído a menos del 10%

durante el período fujimorista. Es el Partido Aprista alrededor de cuyo desempeño electoral se centra la recuperación y el regreso de los actores del sistema que gobernó el país en los ochenta.

El retorno de los partidos «tradicionales» responde a la apertura de la competencia política luego de la caída del gobierno fujimorista. El gobierno de transición de Valentín Paniagua (2000-2001), quien asumió la Presidencia de la República como presidente del Congreso luego de la renuncia de Alberto Fujimori, inició un proceso de reformas que tenían como objetivo la democratización del régimen político. Los contextos de apertura política son los más apropiados para iniciar procesos de reforma política. Dado que se abre la competencia política y ante el vacío dejado por el fujimorismo (que no presenta candidaturas ni accede a la representación en las elecciones de 2001), los partidos políticos (entendidos como «actores»), cuentan con los incentivos para cooperar en una reforma política («bien público») de la que consideran tienen iguales posibilidades de beneficiarse. Cuando el sistema político es dominado por una sola fuerza, el actor en el poder (teniendo como premisa una lógica racional) prefiere mantener el *status quo*. Pero como en este caso, el poder se encuentra distribuido pluralistamente, se generan los incentivos para la reforma (Geddes, 1994). Existían los incentivos suficientes para la cooperación entre actores, y suficientes razones para confiar en posibles beneficios. Sin embargo, el paquete de reformas democráticas que se acordó no obtuvo los resultados esperados (fortalecimiento de los partidos existentes, reducción del número de partidos, disminución de la volatilidad, etcétera), pero sí fue vital para el delineamiento de las nuevas divisiones políticas en el país.

4.1 El efecto de las reformas

Dentro del conjunto de reformas, dos apuntaban directamente al enraizamiento territorial de los partidos y su institucionalización como intermediarios políticos legítimos. La primera consistía en la elección de autoridades políticas en las jurisdicciones regionales (subnacionales), que por primera vez se elegirían por voto popular directo. La segunda impulsaba, entre otros aspectos, una relación más estrecha entre las organizaciones políticas con la ciudadanía, a partir del reforzamiento obligatorio de los vínculos partidarios en la sociedad. De este modo, a partir de la primera reforma (la descentralización) se crea una arena política regional, competitiva y abierta, la cual los partidos que impulsan la reforma asumen como conveniente para obtener una mayor presencia en las regiones y crear patrones de carrera política para sus militantes. A partir de la segunda (la ley de partidos políticos) se busca una presencia más localizada de las organizaciones políticas en todo el territorio nacional, precisamente

luego de que el fujimorismo había demostrado la debilidad de la presencia estatal en localidades marginales.

La confluencia de estas reformas y del «retorno» de los partidos políticos va a generar las bases del nuevo alineamiento político del país. El futuro del sistema de partidos dependerá, en gran medida, de los marcos institucionales establecidos por el acuerdo de los actores políticos que impulsan la transición postfujimorista. Es a través de estas reformas que se trazan los términos de las nuevas divisiones políticas que sustentarán los alineamientos correspondientes.

Previamente a la aplicación de las reformas, existían las expectativas de la conformación de un sistema de partidos con cierta capacidad de enraizamiento en el país. Aunque estas posibilidades no han desaparecido del todo, las reformas políticas, específicamente las dos primeras, las han perjudicado. La descentralización creó una arena política regional (nivel intermedio) sin una previa presencia de los partidos en esta esfera y sin prever la magnitud de la emergencia de actores políticos regionales (movimientos regionales) (Meléndez, 2005). Por su parte, la ley de partidos políticos constituyó una exigencia asimétrica de establecimiento de comités partidarios, con altos requisitos para los partidos nacionales y casi ninguna regulación para los movimientos regionales.

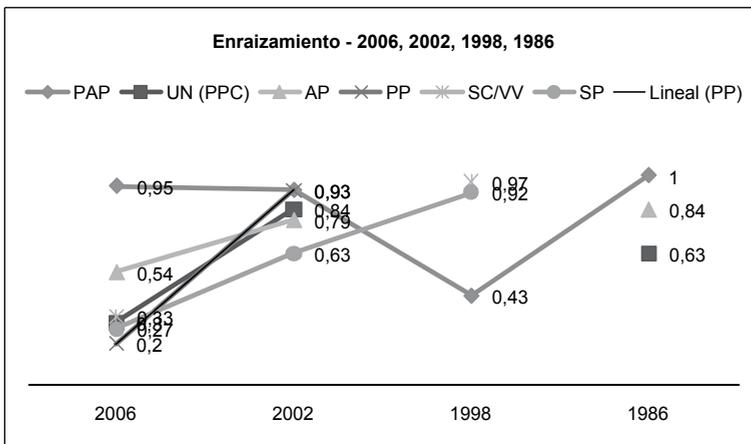
Coincidiendo con otras demostraciones (Vergara, 2009), estas reformas terminaron perjudicando a los propios partidos nacionales que las impulsaron, lo cual podremos corroborar a través de indicadores que miden el enraizamiento y la territorialización de las organizaciones políticas. La emergencia de una arena política intermedia y la exigencia diferenciada para partidos nacionales y movimientos regionales para «enraizarse formalmente» en el territorio han generado los nuevos términos de la división política entre partidos nacionales cuyo éxito electoral (APRA y secundariamente Unidad Nacional) depende de una estrategia de focalización territorial en algunas regiones específicas del país (particularmente la costa), y el abandono paulatino, en los hechos, de sus pretensiones de partidos nacionales; y por el otro lado, organizaciones políticas de alcance regional, sin capacidad de agregación, que no logran incorporar los intereses de las provincias intermedias y zonas rurales.

4.2 Estrategias territoriales de los partidos políticos nacionales

Para medir la presencia territorial de las organizaciones políticas hemos creado un *Índice de Enraizamiento Territorial* (IET) que mide la capacidad que tienen los partidos nacionales de presentar candidaturas provinciales en las 196 provincias divididas en 24 regiones a lo largo del tiempo. Acotamos la presencia territorial de los partidos a una de sus funciones: la electoral. Si bien es un indicador sobre todo de la capacidad

que tienen estas organizaciones de competir en elecciones y no necesariamente del nivel orgánico de estos partidos en las localidades, consideramos que es una buena aproximación a la extensión de los vínculos partidarios, en tanto implica un mínimo nivel de organización y movilización políticas en torno a campañas electorales.

El IET se calcula como la proporción de candidaturas presentadas a alcaldías provinciales sobre el total de jurisdicciones disponibles por región. Al calcular este índice para las elecciones de 2002 y de 2006 (así como 1998 y 1986 como referencia para algunos partidos), se evidencia que en las dos últimas elecciones la capacidad de enraizamiento de todos los partidos políticos (salvo el APRA) cae considerablemente. Los partidos nacionales se encuentran menos enraizados en 2006 en comparación con el nivel de penetración que alcanzaron en 2002⁴.



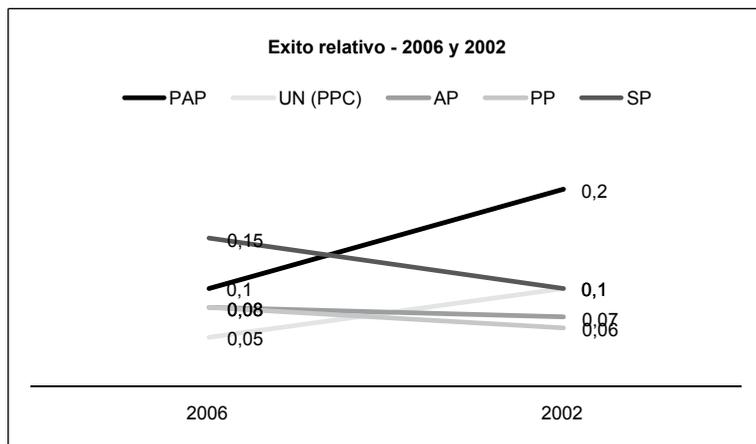
Fuente: ONPE. Agrupaciones políticas: PAP (Partido Aprista Peruano), UN (Unidad Nacional), AP (Acción Popular), PP (Perú Posible), SC/VV (Fujimorismo), SP (Somos Perú). Elaboración propia.

Aparentemente, el APRA es el único partido que cuenta con un nivel de enraizamiento sólido, casi a la altura de sus mejores desempeños (1986). Precisamente en esta capacidad de presentar candidaturas en casi todo el país, estarían sus ventajas en comparación con el resto. Sin embargo, este índice de enraizamiento debe ser interpretado conjuntamente con su capacidad efectiva para ganar elecciones ahí donde los partidos presentan candidaturas.

De este modo, también trabajamos un Índice de Éxito Relativo (IER), calculado como la proporción de alcaldías provinciales ganadas, sobre el número de provincias donde se presentó candidaturas, por jurisdicción regional. La comparación entre los

⁴ Más adelante veremos las razones de estas variaciones.

partidos nacionales más enraizados (PAP y UN) y los demás da cuenta que el primer grupo es el que más arriesga (por el número alto de candidaturas que presenta a nivel nacional), pero que su éxito electoral es menor y que, sobre todo, ha disminuido en el 50% comparando las elecciones de 2002 con las de 2006. Por el contrario, estrategias más austeras (AP, PPC, SP) se han visto recompensadas con un incremento en el número efectivo de alcaldías ganadas.



Fuente: ONPE. Agrupaciones políticas: PAP (Partido Aprista Peruano), UN (Unidad Nacional), AP (Acción Popular), PP (Perú Posible), SP (Somos Perú). Elaboración propia.

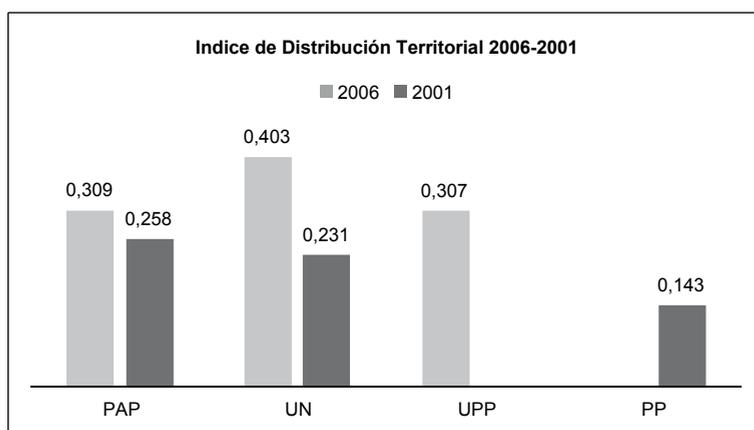
En conclusión, los partidos de mayor éxito electoral a nivel nacional (APRA, UN) han mantenido (en comparación con el resto), un alto índice de enraizamiento territorial en las elecciones de 2002 y de 2006, superior incluso en el caso del APRA en 2006 en comparación con 2002, pero ello no ha sido recompensado con victorias electorales. Por el contrario, los partidos nacionales APRA y UN experimentan un declive en su capacidad relativa de ganar elecciones provinciales, superados por estrategias más austeras como las de Somos Perú.

La ilusión de los comités provinciales (exigencia legal de la LPP) les lleva a crear el espejismo de un enraizamiento en teoría más amplio, pero que electoralmente implica un declive en términos de triunfos electorales. Mientras tanto, el incremento de movimientos regionales, promovido por la LPP, con mayor cercanía al electorado, les da mejores condiciones de competencia política en comparación con las fuerzas nacionales. Los partidos nacionales tienden a perder elecciones provinciales no necesariamente por la ineficiencia de sus candidatos, sino por la virtud de los opositores.

4.3 La estrategia de territorialización del APRA

Si el paquete de reformas ha sido tan perjudicial para los partidos políticos nacionales, entonces, ¿cómo así el APRA ganó las elecciones generales de 2006? Lo que queremos demostrar en esta sección es que las reformas anteriores: descentralización y LPP han motivado en los partidos que buscan el éxito electoral (como el APRA y UN) a perseguir estrategias de sobrevivencia que, antes que perseguir el enraizamiento genuino de sus organizaciones, los mueven hacia una tendencia de regionalización electoral. Las reformas obligan a aquellos partidos que quieren ganar las elecciones nacionales a hacer precisamente todo lo contrario de lo que supone el espíritu de estas normas: es decir, abandonar las pretensiones nacionales por las regionales. Así, la victoria presidencial del APRA, el éxito electoral relativo de UN (consolidado como una tercera fuerza política) e incluso la victoria de UPP en la primera vuelta de 2006 esconden un debilitamiento severo del enraizamiento nacional de la configuración partidaria que tiene consecuencias para la formación de un sistema de partidos. La tendencia a la subnacionalización de la representación partidaria, considero, se realiza sobre la base de un clivaje que no había sido determinante previamente y que divide al país entre las zonas urbanas costeñas más consolidadas, y el resto.

Para graficar la «territorialización» de los partidos nacionales, se calculó el Índice de Distribución Territorial (IDT), (Pachano, 2003), a los casos de las elecciones presidenciales de 2006 y de 2001. De acuerdo con este índice (calculado como la suma de las diferencias absolutas del porcentaje de la contribución de cada jurisdicción al electorado nacional entre el porcentaje de la votación partidaria en cada una de las jurisdicciones) aquellos partidos más cercanos a 0 son los que mejor distribución territorial tienen, mientras que los más cercanos a la unidad expresarían la mayor concentración de la votación nacional en una sola provincia. Aplicado este índice al caso peruano, vemos que el APRA y Unidad Nacional han empeorado su distribución territorial nacional comparando las elecciones de 2006 con las de 2001. El APRA ha pasado de 0,25 a 0,31 mientras que Unidad Nacional de 0,23 a 0,40. No solo eso, sino que además el ganador de las elecciones presidenciales de 2001 (PP) tuvo una mejor distribución territorial del voto comparado con el ganador de la primera vuelta de 2006 (UPP), que obtuvo una índice similar al aprista. Es decir que los que alcanzaron éxito electoral en el 2006 tuvieron que emprender estrategias de subnacionalización que disminuyeron su distribución nacional y que privilegiaron ciertas regiones en perjuicio de una presencia nacional.



Si analizamos cuáles han sido aquellas regiones donde el APRA y UN obtuvieron una votación proporcional mayor a la que correspondería en un modelo de distribución ideal, vemos una clara concentración de la votación aprista en la costa del país, especialmente en la costa norte (Piura, Lambayeque, La Libertad, Ancash) con incursiones específicas en otras regiones menores; mientras que en el caso de Unidad Nacional vemos la concentración de su votación en la capital de la república, principalmente.

Cuadro 1. Regiones con votación proporcional mayor a una distribución ideal (casos del APRA y UN, 2006 y 2002)

APRA		Unidad Nacional	
2006	2002	2006	2002
Piura	Piura	Tumbes	Tumbes
Lambayeque	Lambayeque	Lima	Lima
La Libertad	La Libertad	Callao	Callao
Ancash	Ancash	Arequipa	
Callao	Callao	Moquegua	
Ica	Ica		Cajamarca
Moquegua	Moquegua		Junín
	Tacna		
Pasco	San Martín		
	Madre de Dios		

De este modo, después de las reformas, los partidos nacionales entraron en un proceso de subnacionalización, abandonando pretensiones por enraizarse en todo el país y refugiándose, a pesar de las reformas emprendidas, en la costa y en la capital de la

república. La combinación de las reformas (la descentralización y la ley de partidos políticos) ha terminado alejando a los partidos nacionales de los escenarios regionales, dejando estos espacios a movimientos regionales aislados, sin vinculación entre sí, con sus propios problemas de representación⁵, aumentando la fragmentación del sistema de partidos, cada vez más limeño, más costeño, y menos nacional. Pero, ¿existe un patrón estructural en la forma cómo se han focalizado territorialmente estas organizaciones políticas? ¿O es que este patrón es el resultado exclusivo de las reformas políticas? ¿Una combinación de ambos?

5. ¿LA EMERGENCIA DE UN CLIVAJE SOCIAL?

La división emergente entre Lima y la costa urbana, por un lado; y las ciudades intermedias andinas y las zonas rurales por otro, posee obviamente bases estructurales, pero han sido las reformas políticas post-transición las que han terminado modelando esta división. En primer lugar, luego del paquete de reformas económicas de mediados de los noventa y del crecimiento económico intensivo basado en actividades de explotación de recursos energéticos de los últimos años, el Perú ha entrado en un proceso de desarrollo que ha privilegiado los centros urbanos costeros en desmedro de las ciudades intermedias y rurales del país. Esta división —entre otras posibles— podría o no ser decisiva en el ordenamiento de las preferencias electorales; pero las reformas políticas descritas han sido determinantes para el establecimiento de las cortapisas del nuevo ordenamiento político del país. Las presiones de las reformas, como hemos visto, han influido de dos maneras: 1) exigen un enraizamiento nacional a las organizaciones políticas que estas solo pueden cumplir parcialmente; 2) al hacerlo focalizan sus estrategias electorales en determinadas zonas del país. Este proceso no se logra por azar. Se basa en condiciones y sustentos estructurales, activa divisiones que anteriormente tenían peso político secundario (división urbano/costeño versus andina/rural) y constituyen un clivaje emergente que está en la base del nuevo ordenamiento político del país.

Sin embargo, las decisiones de los actores (*i.e.* reformas políticas) no solamente influyen activando determinados clivajes (lo cual ya demuestra su capacidad de modelar y alterar el sistema político); sino que además los modelan políticamente. El clivaje urbano/costeño versus rural/andino (que ya de por sí el resultado de reformas políticas) pasa por una segunda influencia de los actores políticos: la estrategia

⁵ De acuerdo con Tanaka (2009), solo cinco movimientos regionales lograron ganar en más del 45% de las provincias de la región, unos seis ganaron en un tercio, mientras que 13 ganaron en menos del 25%. Tanaka concluye: «así como los partidos nacionales muestran graves carencias en las regiones, los movimientos regionales los muestran en las provincias» (p. 13).

de determinados partidos de buscar su enraizamiento de acuerdo con los niveles de profesionalización de la clase política local. El emergente ordenamiento político es el resultado no solo de este clivaje emergente, sino de las facilidades y dificultades que enfrentan los partidos políticos (especialmente el APRA) para asentarse políticamente en determinadas provincias (Lima, la costa norte; pero también provincias rurales de Arequipa, Cajamarca, Pasco, por dar algunos ejemplos). Ello no depende exclusivamente de determinantes estructurales (urbano/rural), sino del nivel de profesionalización de la clase política existente en cada provincia. Esta última variable política es el último paso en la configuración de la división política emergente en el país, la cual incluiremos en la última parte del análisis.

Para poner a prueba este argumento, y tomando como unidad de estudio las 196 provincias del país, realizamos un análisis estadístico basado en correlaciones entre las preferencias electorales de los últimos comicios presidenciales (2006) con algunas variables socioeconómicas como son el Índice de Desarrollo Humano (IDH), la tasa de ruralidad a nivel provincial (RUR), el porcentaje de población con acceso a energía eléctrica por provincia (ELEC) y un índice de acceso a vías de comunicación por provincia (CAR). En todos los casos, los valores están ordenados ascendentemente en una escala del 0 al 1.

El análisis de correlaciones lineales tiene obviamente sus límites, ya que solo muestra el nivel y el signo de la asociación entre dos variables, en este caso entre el voto por los candidatos presidenciales del APRA (Alan García), Unidad Nacional (Lourdes Flores) y Unión por el Perú (Ollanta Humala) con cada una de las variables socioeconómicas que hemos señalado⁶. De acuerdo con los resultados obtenidos, encontramos que los resultados electorales de las candidaturas de Unidad Nacional y UPP obedecen en cada caso a un patrón coherente en sí mismo. En el caso de la candidata Lourdes Flores (UN), su respaldo electoral está relacionado positivamente con el IDH (0,45), con el nivel de urbanidad de las provincias (0,47), con el acceso a servicios eléctricos (0,36) y con el acceso a vías de comunicación (0,25). En el caso del candidato Ollanta Humala (UPP), la tendencia es totalmente distinta. Aunque la correlación estadística es de menor fuerza que el caso de Flores, su votación electoral está asociada negativamente con el IDH (-0,37), con el acceso a servicios eléctricos (-0,15) y con el índice de acceso a carreteras (-0,11). Su asociación es positiva con la tasa de ruralidad de las poblaciones (0,26). Es decir, las mejores condiciones de vida, el porcentaje de población viviendo en agregados urbanos, la conexión territorial y el acceso a energía eléctrica están asociados positivamente con la votación por

⁶ Evidentemente, este análisis estadístico es preliminar y debe ser completado con análisis de regresión lineal. Por lo tanto, los resultados que alcanzamos deben ser tomados como preliminares y como parte de una investigación más completa.

Lourdes Flores y negativamente con la de Ollanta Humala. Si bien la fuerza de las asociaciones en ambos casos no supera el 0,5 (por lo que no podríamos hablar de un determinismo estricto de clases sociales), muestra al menos una tendencia coherente importante a identificar.

En el caso de la candidatura del APRA (Alan García), la evidencia es mixta. Si bien es cierto, el voto por el candidato García está asociado positivamente en 0,37 con el IDH y en 0,14 con el acceso a energía eléctrica, del mismo modo la asociación es positiva con la tasa de ruralidad (0,24) y negativa aunque inexistente (-0,01) con la tasa de acceso vial. Los factores socioeconómicos, aparentemente, no constituyen un patrón que explique el voto aprista. Aunque su votación se ha concentrado en determinadas zonas del país, al parecer estas no obedecen necesariamente a un clivaje entre urbanos-integrados, y rurales-marginales. Precisamente en esta aparente incoherencia puede encontrarse las razones de su éxito electoral. Sin embargo, es una pista de investigación que merece ser tomada en cuenta de manera central en la continuidad de este trabajo.

Cuadro 2. Correlaciones entre el voto por partidos políticos en 2006 y algunas variables socioeconómicas

Partidos	Factor	Correlac.
APRA	IDH	0,37
	RUR	0,24
	ELEC	0,14
	CAR	-0,01
UN	IDH	0,45
	RUR	-0,47
	ELEC	0,36
	CAR	0,25
UPP	IDH	-0,37
	RUR	0,26
	ELEC	-0,15
	CAR	-0,11

Fuente: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Instituto Nacional de Estadística e Informática, y Ministerio de Transportes y Comunicaciones. Elaboración propia.

Los patrones de territorialización del respaldo electoral de Unidad Nacional y de UPP parecen estar asociados a la emergencia de un clivaje social entre ciudades costeñas con mejores niveles de vida y el resto del país. Sin embargo, en el caso del APRA, la evidencia no permite determinar un patrón de asentamiento de acuerdo con este clivaje emergente. ¿Existe alguna variable de carácter político que podría explicar la votación por el partido de la estrella y entender su éxito electoral?

Tomando en cuenta las biografías políticas de los dos últimos alcaldes elegidos en los comicios subnacionales de 2002 y de 2006 hemos desarrollado un *Índice de Profesionalización Política* (IPP) de las autoridades elegidas. Este indicador sistematiza el tipo de organización política por la que fue elegido el alcalde provincial (local, regional, nacional y nacional con representación parlamentaria), el nivel de permanencia de la militancia de la autoridad elegida (si con respecto a los últimos años mantuvo la misma adscripción política) y su experiencia política medida en las veces que fue candidato a algún puesto público (desde la reelección como alcalde, hasta experiencias previas como regidores o como candidatos a puestos públicos como congresistas). De acuerdo con diversos pesos asignados, la escala va del 1 al 16. Si una provincia recibe un puntaje alto (16) significa que sus últimas dos autoridades han tenido experiencia política con altos niveles de institucionalización, ya sea por su pertenencia a agrupaciones políticas nacionales con representación parlamentaria o por una permanencia en la misma organización política, o por ambas razones. Cuando el puntaje está por debajo de la mitad (8), se trata de provincias donde sus dos últimas autoridades pertenecen a agrupaciones independientes de carácter local, con escasa experiencia política y volatilidad en sus filiaciones políticas.

Una vez calculado este Índice de Profesionalización Política (IPP), encontramos que esta variable alcanza la correlación más grande con el voto del APRA (-0,69). Es decir, el voto por la candidatura de García en 2006 está asociado con la ausencia de una clase política provincial con experiencia y con cierta inestabilidad en las filiaciones políticas. Ahí donde la clase política es inexperta, volátil en las filiaciones y donde los partidos nacionales (incluyendo el APRA mismo) no han sido efectivos para promover candidaturas a alcaldías con éxito electoral, la candidatura presidencial de Alan García ha sido comparativamente más exitosa que la de sus contrincantes⁷.

La estrategia de territorialización de los partidos políticos nacionales, como hemos visto, ha sido motivada por un paquete de reformas promovidas por los propios actores políticos que han producido una división política que obedece a una combinación de patrones estructurales y estrategias políticas, las que en conjunto determinan las bases que ordenan los alineamientos políticos en el país. El enraizamiento territorial y el respaldo electoral de los partidos responden a una nueva división inexistente antes de la apertura política de 2000. Esta nueva división distingue políticamente las zonas urbanas costeñas del resto del país y tiene un correlato a nivel político: el nivel de profesionalización de las clases políticas locales. Cuando incorporamos al análisis las características de las clases políticas locales (luego del cálculo de su nivel de

⁷ El Índice de Experiencia Política Institucionalizada (IEPI) está asociado en -0,09 con la votación por UPP, y en 0,12 con el respaldo por UN.

profesionalización) encontramos una división política más solvente: el clivaje estructural se modela por estrategias políticas como la aprista que aprovecha las debilidades de las clases políticas provinciales (volátiles, fragmentadas, poco institucionalizadas) como una oportunidad para su éxito electoral. Esta combinación de factores, tanto estructurales como políticos, detrás de las estrategias de subnacionalización como estrategias para responder a las reformas políticas contribuye al debate sobre la formación de clivajes sociales, en los que no solo intervienen factores estructurales, sino que existe una capacidad de la agencia para determinar las divisiones políticas que dan forma a la competencia electoral.

CONCLUSIONES

La literatura existente sobre la formación del sistema de partidos en el Perú ha privilegiado un enfoque estructuralista e histórico institucional bajo el cual los partidos políticos han sido el resultado de clivajes estructurales formados a lo largo de la historia. Este tipo de aproximación no permite identificar procesos políticos más inmediatos en el tiempo y decisiones puntuales de actores que tienen una significativa influencia en la definición de los alineamientos políticos. Incluyendo las perspectivas institucionalista y de la agencia política al análisis del sistema de partidos, hemos podido constatar el papel de reformas políticas democráticas post-transición (la reforma descentralista y la ley de partidos políticos) en la formación de una división política emergente en el país entre Lima y las zonas urbanas costeñas y el resto del país; y de su complementaria modelación a partir de estrategias de determinados partidos (APRA) por tomar ventaja de los niveles de profesionalización de las clases políticas locales. La emergencia de esta división se produce porque las reformas permiten la activación de variables estructurales como son la división entre los ámbitos urbano y rural, los niveles socioeconómicos de vida y la integración vial de las comunidades. Las organizaciones políticas que buscan dominar el nuevo sistema en ciernes se comportan de acuerdo con los patrones delineados por estas variables estructurales, pero no dependen exclusivamente de ellas. Estrategias políticas propias —como la del Partido Aprista buscando asentarse en zonas de bajo nivel de profesionalización política— complementan y terminan modelando políticamente las divisiones políticas en torno a las cuales parece asentarse el nuevo ordenamiento de los actores en el Perú.

El clivaje regional que parece emerger en el país es más matizado que una simple diferenciación entre costa y sierra, ya que no solo depende de las distinciones en torno a las condiciones de vida y tasas de urbanidad, sino a las estrategias políticas de los partidos en la selección de sus cuadros políticos. Pero, sobre todo, es importante

destacar que la emergencia de este clivaje fue impulsada por reformas políticas concretas que han evidenciado una división que antes había sido soslayada o ignorada por explicaciones estructurales que giraban en torno a la variable clase social. Las estructuras y la historia importan, pero los actores tienen capacidad para modelarlas. El nuevo ordenamiento político se configura en torno a electorados urbanos costeros integrados (Unidad Nacional), electorados de ciudades intermedias andinas y zonas rurales (Unión por el Perú), y una combinación de ambos cuando las clases políticas locales no son altamente profesionalizadas (Partido Aprista Peruano). Futuras elecciones corroborarán o no la sedimentación de este nuevo ordenamiento político que sustenta los alineamientos de los actores, tanto partidarios como *outsiders*.

REFERENCIAS

- Bartolini, Stefano & Peter Mair (2007). *Identity, Competition and Electoral Availability. The Stabilization of European Electorates, 1885-1995*. Colchester: ECPR.
- Chhibber, Pradeep K. & Mariano Torcal (1997). Elite Strategy, Social Cleavages, and Party Systems in a New Democracy: Spain. *Comparative Political Studies* 30, pp. 27-54.
- Cotler, Julio (1978). *Clases, Estado y nación en el Perú*. Lima: IEP.
- Cotler, Julio (1988). Los partidos políticos y la democracia en el Perú. En Luis Pásara & Jorge Parodi (editores), *Democracia, sociedad y gobierno en el Perú*. Lima: CEDYS.
- Cotler, Julio (1995). Political parties and the problems of democratic consolidation in Perú. En Scott Mainwaring & Timothy Scully (editores), *Building Democratic Institutions. Party Systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, pp. 323-353.
- Geddes, Barbara (1994). *Politician's Dilemma. Building State Capacity in Latin America*. Berkeley: University of California Press.
- Kenney, Charles (2003). The death and rebirth of a party system, Perú 1978-2001. *Comparative Political Studies* 36, pp. 1210-1239.
- Kitschelt, Herbert (2007). Party Systems. En Carles Boix & Susan C. Stokes (editores), *The Oxford Handbook of Comparative Politics*. Oxford: Oxford University Press.
- Lipset, Seymour Martin & Stein Rokkan (1967). Cleavage Structures, Party Systems, and Voter Alignments: An Introduction. En Lipset & Rokkan (editores), *Party Systems and Voter Alignments: Cross-National Perspectives*. Nueva York: Free Press, pp. 1-56.
- López, Sinesio (1995). *Perú: partidos, outsiders y poderes fácticos en el golpe y la transición política*. Ponencia presentada al Congreso de la Latin American Studies Association, Washington D.C.

- López, Sinesio (1997). *Ciudadanos reales e imaginarios. Concepciones, desarrollo y mapas de la ciudadanía en el Perú*. Lima: Instituto de Diálogo y Propuestas.
- Lynch, Nicolás (1999). *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú 1980-1992*. Lima: Fondo Editorial Universidad Nacional Mayor de San Marcos.
- Meléndez, Carlos (2004) ¿Una descentralización sin partidos?: el primer año de gestión del APRA en el gobierno regional de San Martín. *Documento de Trabajo 138*. Lima: IEP.
- Meléndez, Carlos (2006). Partidos y *outsiders*. El proceso electoral peruano de 2006. *Desafíos* 14, pp. 40-68.
- Mainwaring, Scott & Mariano Torcal (2003). The political recrafting of social bases of party competition: Chile 1973-1995. *British Journal of Political Science* 33 (1), pp. 55-84. Cambridge University Press.
- Pachano, Simón (2008). *Descentralización y sistemas subnacionales de partidos en Ecuador*. Mimeo.
- Przeworski, Adam & John Sprague (1986). *Paper Stones: A History of Electoral Socialism*. Chicago: University of Chicago Press.
- Sartori, Giovanni (1969). From the Sociology of Politics to Political Sociology. En Seymour Martin Lipset (editor), *Politics and the Social Sciences*. Oxford: Oxford University Press.
- Tanaka, Martín (1998). *Los espejismos de la democracia. El colapso del sistema de partidos en el Perú, 1980-1995, en perspectiva comparada*. Lima: IEP.
- Tanaka, Martín (2009). *¿En qué falló la ley de partidos y qué debe hacerse al respecto?* Lima: IDEA.
- Tuesta, Fernando (1995). *Sistemas de partidos políticos en el Perú 1978-1995*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Tuesta, Fernando (1999). *El juego político. Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Valenzuela, Samuel & Timothy Scully (1997). Electoral choices and the Party System in Chile: continuities and changes at the recovery of democracy. *Comparative Politics* 29 (4), pp. 511-527.
- Vergara, Alberto (2007). *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.
- Vergara, Alberto (2009). *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. Lima: IDEA.

REPRESENTACIÓN, COMPETENCIA Y UNIDAD EN EL CONGRESO PERUANO

Jorge Valladares Molleda¹

INTRODUCCIÓN

La renovación del parlamento peruano no ocurre con el mero acto electoral. Es constante. Se extiende durante cinco años con la progresiva atomización de los partidos o coaliciones y la simultánea simbiosis entre sus fracciones. Piense el lector en el expresionismo abstracto: lanzar pintura y dejarla derramar. Si la composición del legislativo peruano fuera un lienzo, llevaría la firma de Jackson Pollock.

En los primeros dos años del Congreso elegido en 2006, tres coaliciones se escindieron (Unidad Nacional, la Bancada Nacionalista Unión por el Perú y Alianza Parlamentaria) y tres partidos sufrieron renuncias de individuos o facciones (Renovación Nacional, Unión por el Perú y el Partido Nacionalista Peruano). El caso más dramático es el de PNP-UPP la coalición originalmente mayoritaria (46 vs. 37 del gobiernista APRA) se convirtió, tres años después, en tres grupos distintos y fracción (con al menos tres representantes reconvertidos en independientes).

Esto no es nuevo. El adelgazamiento de la oposición durante el período 1995-2000 —y consecuente engorde del oficialismo fujimorista— inició un periodo de desestructuración en la composición de las bancadas. El breve Congreso elegido en el año 2000 fue caótico, aunque pero en sentido inverso para el fujimorismo, cuyo gobierno se desmoronó junto a su bancada. Luego, durante el periodo 2001-2006 el partido de gobierno Perú Posible perdió casi la mitad de sus originales integrantes.

¹ A IDEA Internacional y en particular a Rafael Roncagliolo y Kristen Sample les debo gratitud por haberme alentado insistentemente a que me ocupe del tema y por sus comentarios a informes previos. Le agradezco a Arturo Maldonado su consejo en cuestiones metodológicas y a Amparo Azo, Ana Prado, Indira Pardos y Zoila Cruz su asistencia a la preparación de los datos. También a María Luisa Vásquez, que contribuyó con la revisión bibliográfica para informes previos y finalmente a Alberto Vergara y Carlos Meléndez, editores que pueden incentivar a reescribir un texto por completo y además tener la paciencia para esperarlo.

Y durante estos más de diez años disciplinas tan distintas como el derecho penal (algunas renuncias fueron «incentivadas» con sobornos), el derecho electoral, el parlamentario y la ciencia política (los abogados no penalistas y algunos politólogos debaten si las reglas electorales, las parlamentarias o ambas, son la fuente del problema) y la sociología política (que ha examinado las carreras de los representantes) se han ocupado del fenómeno. Las frecuentes reformas a la legislación electoral, de partidos políticos y de procedimientos legislativos de los últimos diez años han sido inspiradas en estos enfoques y en la aspiración de «institucionalizar» que les subyace.

Sin embargo, el «expresionismo abstracto» continúa en apogeo. Cierta sesgo normativo impide comprender la trayectoria de los grupos en el legislativo: se presume que la atomización y simbiosis son anormales y que las identidades partidarias preexisten al desempeño legislativo y que por lo tanto pueden ser protegidas del personalismo de los políticos con el garrote de la ley. En este trabajo propongo una ruta analítica que podría explicar por qué partidos y grupos se deshacen en la movieda arena legislativa. Lo hago, sin embargo, desde una perspectiva distinta: la manera en que el comportamiento de los grupos, en particular la unidad interna y la diferenciación con el resto, moldea su identidad.

Este camino analítico está inspirado en la literatura sobre política legislativa. Mi argumento contradice la idea de que la identidad del grupo se crea no protege por decreto, o que se escribe con el débil trazo con que los membretes partidarios están escritos. Propongo que si los políticos representan mandatos programáticos endosados por sus electores, la competencia entre partidos debería moldear preferencias colectivas y diferenciadas. La atomización y simbiosis son, desde este punto de vista, problemas de crecimiento y no necesariamente defectos de nacimiento. El debate sobre la debilidad de los grupos legislativos en el Perú omite especificar si los grupos tienen auténticas posturas colectivas en política económica, social o exterior. ¿Le sorprendería que un grupo sin agenda económica se divida? O, peor ¿por qué se quiere mantenerlo unido?

Analíticamente, el texto aparta el foco de las reglas para alumbrar al plano más general del sistema. Para esto, examina una de las arenas en que la competencia entre partidos toma lugar: la producción legislativa. Este texto se ocupa de cómo los partidos y grupos de ellos se relacionan entre sí en lo que más hacen (aunque no sea lo único): votar. Luego, en lugar de explicaciones morfológicas, el texto se pregunta por los factores programáticos y competitivos que explican el grado de unidad de los grupos.

Este artículo se sirve del análisis de la unidad de los grupos, así como de la diferenciación entre ellos, en las votaciones legislativas realizadas entre julio de 2006 y diciembre de 2007. Encuentro que, aunque de manera general todos los grupos

parlamentarios votan con moderada unidad, los factores que la inducen no contribuyen a la formación de identidades programáticas y diferenciadas, pues la mayor unidad es conseguida cuando se apoya al gobierno. La oposición no solo es infrecuente, sino también débil o desunida.

El documento está dividido en tres partes. La primera ubica el examen de la unidad y la diferenciación en su original predio teórico, la representación política. Luego procedo a conceptualizarlas en dos sentidos complementarios: como ejercicios de coordinación en la producción de políticas que constituye la concreción del ciclo representativo; y como elementos decisivos en la construcción de la identidad del partido ante el electorado. Me detengo brevemente en las dimensiones programáticas en que ambas se manifiestan. El lector interesado en datos puede obviar la primera sección e ir directo a la segunda, que está dedicada al análisis general de la unidad de los grupos y la diferenciación oposición-gobierno.

La conclusión contextualiza los hallazgos en términos de hipótesis sobre el sistema de partidos que podrían guiar el estudio más profundo de la representación política en el Perú.

1. LA REPRESENTACIÓN POR MANDATO: IDENTIDAD, UNIDAD Y DIFERENCIACIÓN

En democracia, los partidos hacen campañas, los electores votan y los elegidos gobiernan. Luego, la campaña y las elecciones se repiten, cerrándose el ciclo de la representación política. Cada ciclo comprende la sucesión de dos momentos competitivos: la competencia por votos y la competencia por políticas. En el primero los ciudadanos confieren a los políticos la autoridad para que, desde el parlamento y el gobierno, estos produzcan políticas a nombre de aquellos.

Las teorías de la representación política se han ocupado de desentrañar el componente esencial del vínculo entre masas y élites o, dicho de otro modo, en base a qué las primeras delegan autoridad a las segundas. Este trabajo se interesa en el modelo de partido responsable o de representación programática: a través de la competencia electoral los partidos persuaden al electorado sobre la base de un conjunto de ofertas para conseguir su mandato, en el entendido de que los partidos convertirán tal mandato en políticas desde el gobierno².

Ciertamente, las teorías inspiradas en este modelo reivindican para sí cierta superioridad normativa porque permiten evaluar si el desempeño del partido, sea de oposición o de gobierno, toma en cuenta el mandato de sus electores (*responsive*) o

² Como ha sugerido Kitschelt, es posible inferir la potencialidad de vínculos materiales o simbólicos si los basados en programas, de los que me ocupo, son débiles (2000).

si está sujeto a su control (*accountable*) (Prezeworski, Manin & Stokes, 1999). Si la representación programática es débil o inexistente, se puede presumir que operan vínculos distintos, de naturaleza material (*e.g* clientelismo) o simbólica (*e.g* populismo). La «superioridad» teórica se explica en que estos últimos tienden a estar asociados a la corrupción o al autoritarismo. Sin embargo tal superioridad no solo es debatible; alguna medida de vínculos materiales o simbólicos siempre está presente en la representación, aunque no sea de manera predominante (Piatonni, 2001).

2. ¿REPRESENTACIÓN IDEOLÓGICA O PROGRAMÁTICA?

La tradición de la representación por mandato ha recibido la influencia de las teorías espaciales del voto, primero introducidas por Downs (1957). Estas asumen que los electores votan por el partido con preferencias idénticas, más cercanas o menos distantes a las suyas. Dado que las preferencias tanto de partidos como ciudadanos tratan sobre múltiples temas o asuntos, la herramienta analítica utilizada para simplificar la multiplicidad son las *dimensiones* de competencia. Si se asume que la competencia entre partidos y sus preferencias pueden ser estudiadas como si todos los temas de discusión correspondieran a una sola dimensión ideológica, puede aprovecharse la clásica distinción izquierda-derecha. Atribuirle a un partido ser de derecha, por ejemplo, es un atajo para simplificar un conjunto de posiciones en distintas áreas de política que son consistentes entre sí: pro-mercado, pro-familia, pro-Iglesia, etcétera. La dimensión izquierda-derecha, como instrumento analítico, tiene la ventaja de simplificar muchas opciones programáticas cuando los partidos tienen una identidad más o menos establecida y reconocida, como en el caso de las democracias europeas (Budge & Keman, 1990). Pero también presentan al menos dos desventajas. La primera es que pueden significar cosas distintas de un lugar a otro: el nacionalismo, por ejemplo, es de derechas en Europa y de izquierdas en América Latina. La segunda desventaja es que la dificultad para ubicar partidos en dicha escala se incrementa con el número de ellos. Es sencillo calificar de izquierda a los socialistas españoles o de derecha a los *tories* ingleses, pero no es igual de sencillo hacerlo con el APRA peruano o la Sociedad Patriótica ecuatoriana, aún si se le preguntara a sus propios representantes.

La segunda opción analítica es considerar más de una dimensión en la competencia y asumir que partidos y electores tienen posturas en materia económica, en política exterior, en política social, etcétera que no son necesariamente consistentes en términos ideológicos (se puede ser pro-mercado y autoritario). En contextos de multipartidismo extremo como el de la atomización y simbiosis peruana, esta

decisión analítica permite además distinguir entre partidos que comparten ciertas preferencias programáticas, aunque no todas³.

3. REPUTACIONES

La decisión sobre la unidimensionalidad o multidimensionalidad es solo instrumental. El objeto del análisis es establecer si los partidos presentan posiciones rivales tanto en elecciones como en la producción de políticas y si es sobre esa base que construyen vínculos representativos. No obstante el énfasis de la literatura en la competencia electoral, la competencia por las políticas ofrece idénticas oportunidades para que los partidos se distingan. Por esa razón, este trabajo se ocupa de explicar cómo los partidos construyen sus propias identidades, estructurando así la competencia en el terreno legislativo. La última premisa que se adopta es, desde luego, que los electores sí toman en cuenta estas distintas identidades. Desde la perspectiva de la representación por mandato, se puede asumir que los ciudadanos *no son tontos* e incorporan la evaluación retrospectiva de desempeños pasados a las promesas del futuro (Fiorina, 1981). O, en su versión peruana y más reciente, los ciudadanos no son *amnésicos ni irracionales* (Vergara, 2007).

Para concluir esta introducción al marco general, repaso los tres presupuestos de la representación por mandato que son clave para comprender lo que sigue. En primer lugar, este trabajo examina un tipo especial de vínculo entre partidos y electores, de carácter programático. Es decir, presume algo que en cierto modo ocurre: los partidos ofrecen paquetes de política que los electores, al votar, juzgan junto a la reputación del partido por su comportamiento pasado. En segundo lugar, que el desempeño legislativo del partido tiene un doble impacto: tanto sobre su capacidad producir políticas como sobre su reputación. En tercer lugar y como consecuencia de lo anterior, los partidos serán «reconocibles» en la medida que sus miembros sean capaces de articular posiciones colectivas en su desempeño público, dándole valor o significado al membrete partidario (Shugart & Carey, 1992; Pierce, 1999, p. 9). Esta reputación tiene efecto en el electorado en la medida que sea al mismo tiempo distinguible de los demás partidos. En un mundo donde todo es consenso, la representación por mandato no tiene cabida.

³ Tómense por ejemplo las primeras elecciones democráticas en Europa del Este, apenas derrumbados los regímenes comunistas: no es posible distinguir a los partidos en razón de opciones de política económica, pues la economía de mercado está fuera de discusión. Siendo la política económica esencial para la escala izquierda-derecha, es necesario diferenciar distintas dimensiones de competencia (Innes, 2002).

4. EL ESTUDIO DE LA UNIDAD Y LA DIFERENCIACIÓN EN AMÉRICA LATINA Y EL PERÚ

El estudio de la unidad de los partidos en los legislativos de América Latina es reciente. Aparece más temprano y alcanza complejidad en Brasil (por ejemplo: Ames, 1990 y 1995; Figueredo & Limongi, 1995; Mainwaring & Pérez Liñán, 1997). Le siguen estudios más recientes en Chile (Carey, 2002), Argentina, Uruguay (Morgenstern, 2004) y México (Weldom, 2000), Paraguay y Ecuador (Mejía *et al.*, 2008). El estudio comparado más completo sobre la unidad en el legislativo incluye a varios países de la región, entre ellos Perú (Carey, 2009). En el caso específico del Perú, si bien el parlamento ha sido y continúa siendo materia de estudio desde la década del ochenta, la unidad de los grupos como tal solo ha sido abordada por el propio Carey (2003a; 2009) y Campos (2009).

Esto contrasta notablemente con el interés que ha merecido en otros países, principalmente en Estados Unidos. Tan temprano como en 1925, Stuart Rice propuso una manera de medir el comportamiento de los grupos legislativos en la cámara de representantes y desde entonces la investigación de las dinámicas legislativas ha alcanzado un desarrollo tan sofisticado y profundo que es imposible comentar aquí. No obstante, este desigual desarrollo no debe llamar la atención: además de largos periodos de autoritarismo en la región y en el país —que han hecho que los problemas sean de otro tipo y desde luego más interesantes— y la preponderancia del presidencialismo en la agenda académica, hay una razón práctica: la inexistencia de registros de votaciones accesibles al público. Hasta hace dos décadas, las votaciones nominales eran la excepción en la mayoría de países y, más aún, no existía la práctica del registro de tales votos (Carey, 2003b). Con la modernización de los procedimientos legislativos en la década de 1980 y principalmente desde 1990, se les dio transparencia. Quizás más importante, esta mayor transparencia puede haber servido también de estímulo para que los legisladores valoren el disenso como una manera de proyectar carreras políticas individuales.

5. DISCIPLINA, COHESIÓN Y FLEXIBILIDAD

Morgenstern (2004), Carey (2003a; 2009) y Campos (2009)⁴ se ocupan de la unidad pero omiten el análisis de la variable *diferenciación*. Para el primero la unidad es función de dos factores: *cohesión* y *disciplina*. La cohesión se refiere a los vínculos que nacen de

⁴ Una serie dirigida por Herbert Kitschelt se ha ocupado del análisis de la estructuración programática en América Latina. El Perú es parte de ella. Se trata de la contribución más relevante al estudio de la competencia entre partidos en la región. No obstante, las posiciones partidarias en *issues* son obtenidas de encuestas de élite (usando la base de la Universidad de Salamanca y Alcántara), por lo que escapan en

la participación electoral bajo la misma etiqueta partidaria, ya sea por afinidad ideológica o programática (2004, pp. 86-89). La disciplina, en cambio, se refiere al conjunto de recursos de los que dispone un partido, grupo o sus líderes para persuadir o encuadrar a sus miembros. Estos pueden ser desde el acceso a mejores posiciones dentro de la organización hasta simples castigos. Es decir, los miembros de un partido podrían tener ninguna afinidad pero mucha disciplina o viceversa⁵ y ser unidos. De manera similar, Carey intenta identificar las fuentes que inducen la unidad, que entiende sometida a la tensión entre dos tipos de *lealtades* que los legisladores deben encarar: al partido y a su electorado. En el trabajo de Campos sobre el Perú, sin embargo, se omite cuánto de la unidad encontrada proviene de la cohesión y cuánto de la disciplina.

En este artículo asocio la unidad a la identidad e indago si esta identidad evoluciona con el tiempo, se especializa en ciertas áreas y, muy importante, si se afirma en oposición o coalición con el partido de gobierno. A esto último le llamo diferenciación y, de manera similar a Morgenstern, me pregunto si la diferenciación contribuye a la identidad del partido (2004). Él hace notar que, principalmente en sistemas multipartidarios, los partidos deben desarrollar *flexibilidad* para comprometerse o no con otros, sin menoscabar su reputación por la vía de compromisos erráticos o frecuentes. Ser flexible pero distinto parece un arte muy fino, difícil de dominar. La presión por el compromiso en circunstancias que este es necesario para evitar la parálisis legislativa es una amenaza a la unidad. Si la disciplina o la cohesión son débiles, el partido se dividirá, opacando su reputación o identidad.

Este interés en la flexibilidad ha conducido al estudio de coaliciones o la coordinación entre legislativo y ejecutivo en América Latina, (por ejemplo, del propio Morgenstern con Nacif, 2002). La mayoría de conclusiones de estos trabajos han sido dedicadas a la fortaleza de los ejecutivos o legislativos en los sistemas presidenciales de la región, o a la capacidad de los partidos de gobierno para construir coaliciones sólidas. Sin embargo —quizás con la sola excepción de Carey— poco sabemos sobre los efectos de la diferenciación sobre la unidad. Y nada sobre si la diferenciación es estática y monolítica, o si varía según distintas áreas programáticas o políticas.

El problema de tratar la unidad como un asunto monolítico, general, o unidimensional, es que asume que los partidos construyen su identidad sobre todas las áreas de política sin preferencias temáticas ni espacio para el compromiso con otros partidos. Sin embargo, es difícil sostener este par de premisas en sistemas multipartidarios y volátiles como el peruano y otros en la región.

estricto al análisis de la unidad en el legislativo. Ver en las referencias los trabajos del propio Kitschelt, Zechmeister, Luna y Hawkins.

⁵ En Valladares (2008a) sugiero esto en el caso del Partido Aprista Peruano.

Recapitulando: ¿por qué examinar si los partidos votan unidos no es suficiente? ¿Por qué es necesario evaluar si la unidad cambia con el tiempo, con las áreas de política o en oposición al gobierno? Vista desde esos tres ángulos, la unidad podría tener potencial para explicar otros problemas propios de sistemas de partidos poco institucionalizados. La competencia en sistemas de partidos como el peruano renueva constantemente sus actores, poniendo obstáculos para que las identidades sean constantes en el tiempo. La aparición de partidos nuevos es en sí misma un reto para la construcción de la identidad, tanto para ellos como los que les preexisten. La selección de un limitado ámbito programático —en número de *issues* o temas— es para los recién llegados una estrategia rentable en términos electorales: bienes colectivos como *nacionalismo*, *moralización*, *descentralización*, y la alusión a temas tan particulares como *fonavismo* o *claeísmo*. El tiempo de partidos llamados que apelan a identidades *liberales*, *conservadoras*, *socialistas*, *comunistas*, etcétera, parece haber pasado. Como lo propone Vergara, se ha pasado de la doctrina abarcadora al pliego único de reclamos (2009). El punto, sin embargo, es que cuando las elecciones pasan, los partidos, sean cuales sean sus eslóganes o lemas, deben encarar decisiones sobre todo tipo de asunto y buscar ganar u oponerse. Es recién entonces cuando la identidad se prueba y modela.

Desde un punto de vista teórico, esta discontinuidad en los vínculos entre élites y masas podría tener consecuencias sobre la volatilidad electoral. Si un partido cuenta con una identidad frágil, es decir, vota mayormente dividido y cuando lo hace unido frecuentemente en coalición con otros partidos ¿debe llamar la atención que sus electores migren a otros partidos? De hecho, esta explicación es sugerida por Wibbels & Roberts: tanto los partidos como la sociedad se mueven en un terreno muy fluido, sin divisiones claras que tengan capacidad de penetrar la esfera de la política (2000). La volatilidad del electorado crea, a fin de cuentas, un incentivo perverso a futuro: la ambigüedad se tolera porque minimiza los riesgos de perder electores o, dicho de otro modo, ayuda a compensar las pérdidas. La misma lógica teórica funciona para el caso inverso: sistemas de partidos unidos y con alto grado de diferenciación podrían estar preparando el camino para la politización de clivajes sociales en tales áreas y una menor volatilidad.

6. ¿CÓMO MEDIR LA UNIDAD Y LA DIFERENCIACIÓN? DECISIONES METODOLÓGICAS

En esta sección me centraré en discutir algunas decisiones analíticas. La primera tiene que ver con operacionalizar la unidad en las votaciones legislativas. Existen muchas maneras de medirla, desde muy sencillas como el índice Rice hasta muy complejas como, por ejemplo, el *Índice Ponderado de Unidad de Perdedor* de Carey.

Sin embargo, el criterio metodológico aquí es privilegiar la sencillez y la claridad del cálculo, además de dar cuenta de especificidades peruanas, en particular la magnitud de la diferenciación.

Por todas esas razones, aquí el índice de unidad (IU) expresará el grado de homogeneidad del grupo respecto de su posición mayoritaria pero, a diferencia de otras medidas, este índice (i) incluye la abstención, (ii) excluye el ausentismo y (iii) distingue el consenso de la división. Aunque el costo de estas decisiones es perder comparabilidad con otros estudios, se gana en especificidad sobre tres aspectos relevantes para la unidad y la diferenciación en el Perú. Paso a explicar brevemente por qué.

**Tabla 1: Abstención media en votaciones divididas
Perú (julio 2006-diciembre 2007)**

Grupo parlamentario	Abstención media
Partido Aprista Peruano (PAP)	0,03
Alianza Parlamentaria (AP)	0,09
Unidad Nacional (UN)	0,09
Partido Nacionalista Peruano (PNP)	0,10
Grupo fujimorista (FUJ)	0,11
Unión por el Perú (UPP)	0,17
Sin grupo	0,18
Media	0,11
N	405

Fuente: International IDEA

La medida más común de unidad, el índice Rice, relaciona la diferencia de las proporciones de los votos a favor y en contra respecto del total de votos en ambos sentidos. Las abstenciones no entran en el cálculo. En mi opinión, esto genera una medida imprecisa. Imagínese un grupo de 16 parlamentarios que vota 9-1-6 (a favor, en contra, abstención, respectivamente). El índice Rice sería de 0,80. Pero tal medida encubre al 38% del grupo que se abstuvo, sobreestimándose la unidad del grupo. ¿Cuán frecuente es la abstención en el Perú? En los 18 meses que analizo, la media general fue del 7%. Si se considera solo las votaciones donde al menos un grupo votó en contra de los demás (es decir, donde hubo diferenciación), alcanzan el 11% (ver tabla 1).

Es más: la abstención es con cierta frecuencia la posición mayoritaria o la única posición del grupo (*e.g.* 28 veces el Fujimorista, 23 Alianza Parlamentaria, 17 el Nacionalista, etcétera). Por estas razones, he elegido incluir a la abstención en el

cálculo del IU, aunque sin establecer equivalencia a priori entre los sentidos del voto alguna, como en Nicaragua o Rusia ocurre entre las abstenciones y los votos en contra (Carey, 2009)⁶. A diferencia de uno de los índices utilizados por Campos (2009), para mí la abstención es una opción igualmente posible al voto a favor o en contra. Es decir, cada voto tiene carácter tricotómico y la unidad se mide en relación con la posición mayoritaria del grupo, aquella que obtuvo la pluralidad (mayoría) de las preferencias entre las tres opciones posibles, como hubiera ocurrido si cada partido o grupo adoptara la regla de mayoría en sus deliberaciones internas previas a la votación. Así las cosas el IU se mide aquí como la relación entre mayoría y minorías del grupo, de la siguiente manera:

$$IU = |\text{MAX}(\% \text{favor}_i, \% \text{contra}_i, \% \text{abst}_i) - [\text{MEDIANA}(\% \text{favor}_i, \% \text{contra}_i, \% \text{abst}_i) + \text{MIN}(\% \text{favor}_i, \% \text{contra}_i, \% \text{abst}_i)]|$$

Este cálculo es más preciso y trata por igual a las tres opciones de votación, organizándolas entre mayoría (valor máximo) y minorías (mediana y valor mínimo). Su valor en cada caso estará entre 0 (perfectamente dividido) y 1 (unidad total). Su correcta interpretación es que ella expresa el grado de oposición *interna* en las bancadas.

¿Qué hacer con las ausencias? Cada cierto tiempo la prensa peruana gusta de pasar lista en el Congreso. La literatura sobre la unidad, con menos publicidad, también evalúa las ausencias en las votaciones como un indicador de disciplina. Para Carey, la asistencia a votar expresa también lealtad al partido y la capacidad del líder para movilizar su grupo. Sin embargo, de mi propio contacto con parlamentarios puedo concluir que el significado de la ausencia no es tan claro. En ocasiones, ausentarse de la votación es cortesía: no ventilar la división en público⁷. En otras los parlamentarios no asisten a votar porque se encuentran dedicados a otras tareas, como la asistencia de comisiones⁸, el viaje a sus circunscripciones, etcétera. En estos casos, más que indisciplina se trata de prioridades o desinterés. Entonces, ¿oposición, indisciplina, desinterés o prioridades? Dado que no estoy interesado en la disciplina y el significado de la ausencia es incierto, la excluyo del examen.

⁶ En los países citados la reglamentación de las cámaras equipara los efectos de ambos votos. En el Perú, las reglas de la cámara las equipara solo en determinados casos (leyes orgánicas o de reforma constitucional, que requieren un mínimo de votos *a favor*, 61 u 80). Como aquí interesa evaluar la unidad del grupo sobre áreas programáticas y no en base a consideraciones procedimentales, todas las votaciones son consideradas

⁷ Tres parlamentarios entrevistados declararon preferir dejar el escaño antes de evidenciar su oposición al grupo durante la votación.

⁸ 120 congresistas participan en 25 comisiones de hasta 15 miembros. Si se echa una mirada a las agendas del pleno y de las comisiones, podrá verificarse la simultaneidad.

Dadas estas decisiones, los resultados de este trabajo serán muy distintos de los de Campos, quien equipara las abstenciones al voto en contra y también evalúa las ausencias en uno de los índices que prepara (2009). Aún más importante, en este trabajo no se han seleccionado votaciones que, por su naturaleza, pudieran tener más relevancia que otras. Por el contrario, se analiza el íntegro de las votaciones de los primeros dieciocho meses del presente Congreso, que fueron 742⁹.

¿Por qué debe analizarse todas las votaciones, incluyendo las abstenciones y excluyendo las ausencias? En el 45% de las votaciones, la mayoría en todos los grupos votó en idéntico sentido. Solo este dato ya dice bastante sobre la flexibilidad de los grupos y su capacidad de consenso. Este trabajo aprovecha el consenso para estudiar la diferenciación: así trataré de distinguir el IUD (el índice de unidad en votaciones divididas) y el IUC (índice de unidad en votaciones consensuales) aunque solo el primer tipo de votaciones pueda parecer proclive a la ruptura. Sin embargo, es difícil decidir cuándo existe tal proclividad a priori. A diferencia de Campos, Carey (2002, 2009) y Morgenstern (2004) solucionan el problema de la *relevancia* por la vía de «castigar» la unidad en proporción al consenso generado entre los grupos. Es decir, a mayor el consenso, menor el peso asignado a la unidad del grupo. Este trabajo, como también se ocupa de la diferenciación, analiza todas las votaciones y distinguirá frecuentemente entre IUD e IUC.

¿Cómo, entonces, se mide la diferenciación? En lo que sigue, se tomará la sencilla fórmula de Lowry & Shipan (2002): la frecuencia de oposición, esto es, la proporción de veces en que los grupos votaron en sentidos distintos. Cada grupo podría tener tantas medidas como otros grupos haya, pero aquí me centraré en la diferenciación con el partido de gobierno (APRA) por ser la más relevante y la que define el rol de oposición u oficialismo.

7. UNIDOS EN LAS BUENAS, DESUNIDOS EN LAS MALAS

Los factores que inducen la unidad de los grupos parlamentarios peruanos no refuerzan sino contradicen su identidad. Es decir, los grupos son más unidos en circunstancias en que todos los demás votan en idéntico sentido. Los grupos sistemáticamente disminuyen su unidad en circunstancias de competencia, lo que en lugar de afirmar opaca identidades. Los grupos fuera del gobierno, muestran menor unidad en la mejor oportunidad para diferenciarse: votando en contra del gobierno.

⁹ El registro de votaciones que sirve de base para este análisis fue entregado por la Oficialía Mayor del Congreso de la República. Los votos a mano alzada, no registrados en el sistema electrónico, fueron debidamente añadidos en todos los casos.

En resumen, los grupos se unen cuando se arriesga poco y se dividen cuando se arriesga mucho.

**Tabla 2: IUD por grupo parlamentario Perú
(julio 2006-diciembre 2007)**

Grupo parlamentario	media
Partido Aprista Peruano (PAP)	0,97
Alianza Parlamentaria (AP)	0,92
Unidad Nacional (UN)	0,90
Partido Nacionalista Peruano (PNP)	0,86
Grupo fujimorista (FUJ)	0,85
Unión por el Perú (UPP)	0,70
PNP-UPP (hasta julio de 2007)	0,73

Fuente: International IDEA

Al considerar todas las votaciones y todos los grupos, el IU promedio del período julio 2006-diciembre 2007 fue de 0,902. En las votaciones de consenso (45% del total) el índice (IUC) es de 0,960, aunque si solo se atiende al restante 55% —que aquí llamo *votaciones divididas*, pero que otros llaman *votos de partido*— el índice (IUD) desciende a 0,854 (tabla 2). Estas medias no parecen indicar una acentuada fragmentación, pues significa que tan solo seis o nueve diputados, respectivamente, disienten de sus grupos en cada votación.

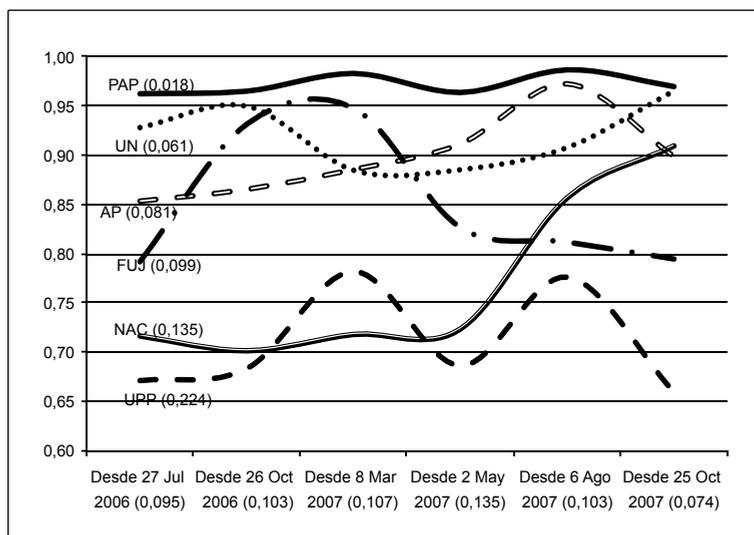
Si los parlamentarios actuaran con la identidad y el éxito colectivos como prioridades máximas, el IUD debería ser sistemáticamente igual o mayor al IUC. Las votaciones que homenajean héroes, saludan ciudades u otorgan pensiones de gracia a artistas destacados generan, naturalmente, consenso abrumador al interior de los grupos y entre ellos. Pero la controversia ofrece incentivos fuertes para la disidencia. Por definición, un asunto controversial implica decisiones difíciles. En primer lugar para los parlamentarios de manera individual, pues el voto individual puede entrar en conflicto con la posición del grupo por razones de lealtad con sus electores, o con su propia conciencia. O, de modo más mundano, un asunto controversial ofrece una buena oportunidad para individualizarse, hacerse notar, figurar. En segundo lugar, también compromete las posibilidades de éxito del grupo, aumentando los incentivos para buscar adhesiones en tiendas ajenas en base al intercambio de apoyos.

Con lo anterior en mente, en lo que sigue se examinará primero si el paso del tiempo, luego si los temas o áreas de política y, finalmente, si la posición del grupo respecto del gobierno influyen sobre la unidad del grupo.

8. EL TIEMPO NO AYUDA

La diferencia entre las medias del grupo más unido (PAP = 0,971) y el más desunido (UPP= 0,703) es de 27%, brecha que alcanzó su máximo hacia la última mitad de la tercera legislatura, cuando fue de 31%, no obstante apenas superior al 29% del inicio del periodo. ¿Significa esto que el tiempo no ha ayudado a *madurar* la identidad de los grupos? La idea de *maduración* podría bien ser aplicada a todos los grupos parlamentarios, si se toma en cuenta que más del 80% de los congresistas fueron elegidos por primera vez en 2006. El problema con tal presunción es ignorar que partidos como el APRA, Acción Popular y el Partido Popular Cristiano tienen más de cuarenta años de vida. O que otros como Unión por el Perú, Somos Perú y Perú Posible fueron formados formalmente más de diez años atrás.

Gráfico 1: Evolución temporal del IUD por grupos
(Perú, julio 2006-diciembre 2007)



Nota: Las líneas representan la evolución de IUD para cada grupo. Los valores mostrados entre paréntesis corresponden al diferencial promedio respecto del IUC. La tabla 3 desagrega esta diferencia por periodo y grupos.

Fuente: International IDEA

**Tabla 3: Evolución temporal de (IUC-IUD)
(Perú, julio 2006-diciembre 2007)**

Grupo	Periodo 1	Periodo 2	Periodo 3	Periodo 4	Periodo 5	Periodo 6
AP	0,035	0,122	0,114	0,085	0,027	0,101
PAP	0,030	0,006	0,010	0,024	0,009	0,028
UPP	0,225	0,253	0,160	0,247	0,201	0,257
FUJ	0,191	0,038	0,014	0,153	0,159	0,039
UN	0,052	0,020	0,089	0,107	0,088	0,007
NAC	0,034	0,181	0,257	0,197	0,133	0,012

Fuente: International IDEA

Sin embargo, si a la alta renovación individual se añade que tres de los seis grupos parlamentarios (AP, FUJ y NAC) están compuestos, parcial o totalmente, por partidos participaron por primera vez en elecciones que en el año 2006 (Partido Nacionalista Peruano, Alianza por el Futuro y Restauración Nacional) y que además UN y UPP son en realidad coaliciones (al menos en el periodo bajo análisis), la idea del *aprendizaje* de los miembros del grupo a coordinar podría merecer al menos un examen preliminar.

De hecho, ningún grupo ha logrado un crecimiento sostenido y unívoco de la unidad en las votaciones divididas (gráfico 1). El caso atípico, aquí y en adelante, es desde luego el PAP. Sus niveles de unidad son casi perfectos y tienen poco espacio para la mejora. El mérito se encuentra en la sólida estabilidad: apenas ligeras fluctuaciones entre $\pm 1\%$ y 3% . Si su desempeño, representado por la tenue línea superior del gráfico 1, fuera el registro de un sismógrafo, el temblor habría pasado sin sentirse. Se trata de un grupo conformado casi exclusivamente por miembros de un solo partido, que no solo es el más antiguo sino que además tiene el control del Ejecutivo. El siguiente grupo con desempeño más regular es NAC: en los cuatro primeros tramos del examen presenta un IU bajo pero estable entre 0,702 y 0,724, para luego crecer sucesivamente en 13% y 6% hasta alcanzar un IU 90.9 al final del periodo bajo análisis. Aunque la limitación temporal de este estudio impide corroborar la tendencia, no debe perderse de vista que se trata del exacto opuesto al caso aprista: NAC está formado casi exclusivamente por miembros del partido más joven (de hecho, formalmente nació después de la elección) y, como se verá luego, el que se opone con más frecuencia al partido en el gobierno.

AP y UN tienen trayectorias cíclicas que impiden confirmar si el incremento de la unidad es sostenible en el futuro y podrían ser considerados casos de aprendizaje incompleto. En los casos de UPP y FUJ las trayectorias son claramente erráticas,

con deterioros y mejoras de hasta $\pm 16\%$. En la analogía del sismógrafo, se trataría de una tragedia.

La brecha entre la unidad en el consenso (las buenas) y la unidad en la división (las malas) es otro indicador del aprendizaje: mientras menor la distancia entre IUC e IUD, mejor el esfuerzo por coordinar en condiciones de competencia. El gráfico 1 muestra los valores promedios de esta diferencia y la tabla 3 desagrega esta información para cada grupo y para cada periodo. El *aprendizaje* perfecto mostraría la progresiva disminución de los valores hasta alcanzar signo negativo. Sin embargo, en ambos casos los valores siempre son positivos y no hay indicio de disminución. Solo es posible encontrar cierta regularidad, otra vez, en el PAP (entre 3% y 0,9%), lo que contrasta significativamente con FUJ y NAC. UPP muestra cierta regularidad pero en dirección completamente opuesta, incapaz de cerrar la brecha más allá del 16%.

Hasta aquí la evaluación del efecto del tiempo sobre la unidad. Aunque lo mostrado hasta ahora inclina a pensar que 18 meses no han estimulado el aprendizaje o la *maduración* de la unidad del grupo, no significa que no existan otros factores que induzcan a la unidad. Las preferencias programáticas pueden ser otro factor de cohesión: ¿por qué los grupos deben tener el mismo desempeño en política económica y fiscalización? A continuación evaluaré si la lógica de la identidad funciona selectivamente, en algunos terrenos programáticos pero no en todos.

9. UNIDAD SELECTIVA: ÁREAS PROGRAMÁTICAS SOBRE LA UNIDAD

El examen de la contribución del tiempo al incremento de la unidad implica una visión exigente de los grupos parlamentarios: que la coordinación es uniforme en todos los temas que se deciden. Esta presunción de uniformidad supone tácitamente que los grupos son el resultado de grandes acuerdos programáticos o que, a falta de ellos, de una alta afinidad ideológica. Pero no es difícil suponer que tal coincidencia ideológica no solo es rara, es muy probablemente innecesaria y quizás nunca se plantee como esencial. Cuando los grupos son coaliciones de partidos, algunos de éstos son muy pequeños que aceptan el acuerdo con pragmatismo, pues deben encarar la necesidad de solventar procedimientos parlamentarios. La uniformidad podría ser esperada en el caso de los grupos-partido, pero también en estos casos asumir que los partidos aún son portadores de ideologías totalizadoras es poco realista. Podría argüirse un buen número razones para esto, pero la más relevante para este estudio es el rol que *issues* o áreas de política tienen tanto en la campaña electoral como en la producción de políticas.

La prueba de fuego para la unidad del grupo, se ha dicho antes, es la controversia. Y estas controversias son, como se asume en este trabajo, las que definen identidades. La construcción de la identidad puede entonces tener una agenda específica o selectiva, ajustando el cinturón de la coordinación en determinadas áreas de política y aflojándolo en otras áreas. Desde la visión de la representación por mandato, el compromiso electoral con determinados temas (trabajo, salud, nacionalismo, etcétera) puede condicionar el desempeño desde el legislativo. Este compromiso puede estimular la búsqueda de adhesión de otros socios para conseguir mayor éxito cuando se deciden estos asuntos o al menos comunicar el esfuerzo hecho para honrar tal compromiso de manera más nítida al elector. Este incentivo programático, que consiste básicamente en cumplir con un mandato, tiene potencial para generar una dinámica de intercambio de favores (el frecuente *logrolling* de Estados Unidos) entre individuos, partidos o incluso entre grupos, con incentivos tanto para unión como la desunión del grupo. En estas circunstancias, votar en bloque no solo es una oportunidad para afirmar la identidad, también —y sobre todo— aumenta las posibilidades de ganar la votación o, cuando esto no es posible, mandar un claro mensaje de oposición.

Tabla 4: Criterios empleados para la clasificación de las votaciones por áreas de política (Perú, julio 2006-diciembre 2007)

Área	Descripción
Económica	Distribución de recursos, reformas presupuestarias, incentivos a sectores productivos, regulación de política monetaria, incentivos para las inversiones.
Social	Regulación de derechos de contenido no económico, acceso a la justicia y a la salud, derechos laborales, reformas de procedimientos.
Política	Organización de la administración estatal, relación entre el Ejecutivo y el Legislativo, control político al poder Ejecutivo, organización interna del Congreso, reformas al sistema electoral.
Relaciones Exteriores	Autorización de ingreso de tropas extranjeras, autorizaciones de viajes al Presidente, tratados internacionales de contenido no económico.
Fiscalización	Aprobación de comisiones investigadoras o facultades de investigación a comisiones ordinarias.
Miscelánea	Todo lo demás.

Entonces, ¿es la unidad de los grupos sensible a la influencia programática? Para responder a esta pregunta, las votaciones fueron organizadas en seis grandes temas. Cinco de ellos representan un «área programática» y el último reúne todas las votaciones que cuyos temas no encajaban completamente con dichas áreas. La expectativa

de esta decisión es que exista un patrón de unidad distinto en cada rubro. La tabla 4 presenta los criterios empleados y el total de votaciones clasificadas como tales.

Los IUC e IUD para todas las áreas y todos los grupos son mostrados a continuación en la tabla 5. Por el limitado número de casos de algunas áreas, no es posible intentar mostrar la evolución temporal hasta en seis momentos distintos. Como era de esperarse, y con la sola excepción del NAC, todos los grupos tienen al menos un área con IUD mayor a la media, lo que es una primera indicación del posible *issue* con potencial para proyectar la identidad del grupo. Sin embargo, una manera más exigente de identificar *issues* con dicho potencial es observar las diferencias entre IUD e IUC, en el entendido que diferencias iguales o menores a 0 indican una mejor defensa de la posición del grupo en condiciones de competencia.

Empezaré por diferencias altas y de signo positivo (en sentido aritmético, se entiende). En primer lugar, encuentro una mejor explicación para los pobres registros de unidad de UPP su dificultad se convierte en extrema cuando se trata de la unión en temas sociales y de política exterior, permitiendo el desplome de su ya baja unidad hasta 28% y 41% respectivamente. En segundo lugar, ninguno de los IUD temáticos de NAC supera su media. Su mejor control de daños lo hace en economía, donde solo pierde el 9% de la unidad que consigue en las *buenas*.

Tabla 5: IUD e IUC según áreas de política
(Perú, julio 2006-diciembre 2007)

Grupo	RR.EE.		Política		Social		Económica		Fiscalización		Media
	IUD	IUC	IUD	IUC	IUD	IUC	IUD	IUC	IUD	IUC	IUD
AP	0,909	0,965	0,873	0,972	0,883	1,000	0,902	0,993	0,861	0,923	0,90
PAP	0,993	0,991	0,968	0,984	0,965	0,990	0,978	0,991	0,979	0,941	0,97
UPP	0,543	0,955	0,669	0,866	0,681	0,962	0,694	0,920	0,766	0,990	0,70
FUJ	0,965	0,980	0,826	0,983	0,836	0,942	0,892	0,968	0,887	0,935	0,85
UN	1,000	0,983	0,919	0,984	0,935	0,977	0,896	0,983	0,885	0,951	0,92
NAC	0,658	0,810	0,710	0,928	0,774	0,949	0,808	0,897	0,810	0,993	0,86
N	25	21	53	29	91	92	134	85	20	14	

Nota: No se incluye la categoría «Miscelánea».

Fuente: International IDEA.

Solo hay tres casos en que los incentivos colectivos son más fuertes: UN y PAP en relaciones exteriores, y el PAP en fiscalización. Aunque las ganancias parecen modestas (1.7%; 0.2%; 3.7% respectivamente) podrían estar indicando algo sobre los terrenos temáticos donde la competencia toma lugar. ¿Es la mejor coordinación solo el resultado de la espontánea mejor afinidad o una estrategia de defensa

a una clara oposición? Quiero sugerir que este éxito en la coordinación puede estar inducido por los patrones de diferenciación entre los grupos. Es decir, que los incentivos por el individualismo son superados cuando el éxito de la posición del grupo está amenazado. ¿Qué tipo de competencia crean relaciones exteriores y fiscalización que logra estimular la mejor coordinación de al menos dos de los grupos? De hecho, relaciones exteriores es el área donde el gobierno consigue las coaliciones más fuertes, pero también donde enfrenta la oposición más frecuente del NAC: ¡el 100% de las veces! Y fiscalización es el campo donde el gobierno consigue los apoyos más bajos, o sea la oposición más alta, siendo su principal opositor también NAC.

En suma: dos auténticos campos de batalla, como pasará a explicar con más detalle ahora.

10. SE BUSCA: OPOSICIÓN FUERTE

Este trabajo ha recorrido un camino de búsqueda de factores que expliquen la unidad de los grupos parlamentarios. Si bien el tiempo no parece estimular patrones claros de aprendizaje en la coordinación, el IUD sí parece tener mayor sensibilidad al contenido temático de las votaciones. Los grupos muestran mayor disposición a la coordinación en específicas áreas de política (AP, FUJ y UN en RREE, PNP y UPP en FIS), lo que abona a favor de su compromiso con la representación por mandato. No obstante esto, la variación entre IUD y IUC sugiere que esta mayor disposición aún no es más fuerte a los incentivos que favorecen la individualización. Solo el PAP y UN proyectan su identidad grupal de manera más firme bajo condiciones de competencia en dos áreas de la política.

Un factor con potencial para estimular el comportamiento colectivo es la búsqueda de la diferenciación con otros grupos. Por diferenciación debe entenderse no solo el deseo de parecer distinto, sino de oponerse a los demás grupos. ¿Cuál es la línea divisoria más importante entre los partidos? A mí me interesa examinar la configuración más común al interior del parlamento, la división entre oposición y gobierno. Es cierto que el presidencialismo no genera esta división de modo automático, pues la mayoría parlamentaria no siempre está en control del Ejecutivo. Por si fuera poco, el multipartidismo fragmenta la representación y hace más difícil el que gobierno y mayoría coincidan. Estas dos condiciones (presidencialismo y multipartidismo) y la necesidad de hacer viable el funcionamiento del gobierno son incentivos para la construcción de coaliciones. Sin exagerar, se puede decir que las coaliciones se forman básicamente para apoyar u oponer al gobierno. Este es el caso peruano

y convierte el clivaje oposición/gobierno en la manera más sencilla de entender la competencia en la producción de las políticas. Y, de hecho, el factor predominante en la formación de coaliciones mayoritarias. Este razonamiento tiene comprobación empírica: el PAP es el grupo más frecuentemente en el lado ganador, el 89% de todas las votaciones (el menos exitoso es NAC, con 44%).

En lo siguiente, tomo al PAP como centro de gravedad en la diferenciación, y examino el desempeño del resto de grupos en coalición u oposición a él. En la teoría que este artículo examina, el grupo construye su reputación —sea de oposición o gobierno— cuando el IUD de su posición más frecuente es superior al de su posición menos frecuente. Para ponerlo más sencillo: se construye identidad cuando se toma posición con mayor convicción.

Sugiero examinar la abundante información de la tabla 6 con cuidado. Se presentan dos datos: la frecuencia de oposición y gobierno, y el correspondiente IUD para cada grupo (con la obvia excepción del PAP). La tabla resalta los casos donde las tasas de frecuencia e IUD más altas coinciden en la misma línea de posición del grupo.

Empecemos por las tendencias generales. Las medias de los grupos insinúan un frecuente apoyo con alta unidad de los grupos al gobierno, con la excepción de NAC en términos de frecuencia. Las medias de las áreas indican que el gobierno pierde la batalla en un solo campo: fiscalización. ¿Qué puede sugerir esto? Una opción es que la oposición al gobierno está centrada en un asunto ético y no sustantivo, o sea en la criminalización del desempeño de la función pública (la denuncia policial) antes que en enjuiciar los resultados de las políticas y la propuesta de alternativas. Lo cierto es que el PAP responde con mucha efectividad: consigue frecuentemente el apoyo de tres grupos (UPP, FUJ y UN) y juntos estos cuatro grupos flexionan el músculo de su unidad hasta por encima de sus medias. Los únicos dos grupos que juegan a opositor frecuente en esta área lo hacen mal. Nótese el caso de AP: el 60% de las veces que se opone su IUD es apenas 0,768, pero cuando apoya al gobierno lo hace con la unidad perfecta: IUD=1,00. Casi lo mismo pasa con NAC: su IUD en apoyo al gobierno (0,902) es bastante mayor al que logra cuando se le opone (0,771).

A riesgo de parecer demasiado insistente, lo que ocurre en fiscalización expresa bien la lógica de la identidad: alta frecuencia pero baja unidad puede ser más débil que baja frecuencia y mucha unidad. Ser auténticamente *diferente* exige la ecuación Frecuencia+Unidad que ocurre abrumadoramente en coalición con el gobierno y escasamente en oposición a él.

Tabla 6: Patrones de oposición-gobierno en áreas de política (Perú, julio 2006-diciembre 2007)

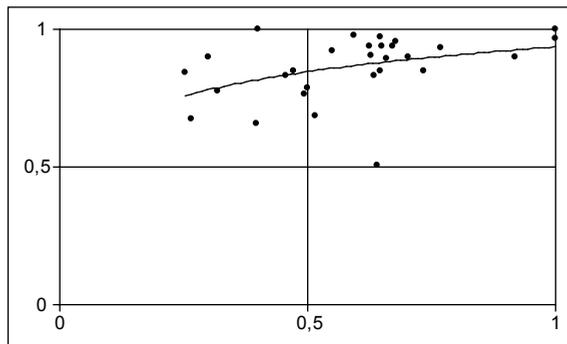
Grupo/ posición	RR.EE.		Política		Social		Económica		Fiscalización		Promedio	
	%	IUD	%	IUD	%	IUD	%	IUD	%	IUD	%	IUD
AP oposición	8%	1,000	47%	0,896	30%	0,841	37%	0,897	60%	0,768	0,363	0,875
AP gobierno	92%	0,901	47%	0,850	70%	0,901	63%	0,905	40%	1,000	0,624	0,915
UPP oposición	36%	0,609	58%	0,676	48%	0,675	50%	0,626	45%	0,742	0,476	0,664
UPP gobierno	64%	0,506	40%	0,657	52%	0,687	49%	0,764	50%	0,787	0,509	0,738
FUJ oposición	0%		26%	0,757	34%	0,730	23%	0,758	35%	0,787	0,237	0,719
FUJ gobierno	100%	0,965	74%	0,851	66%	0,891	77%	0,932	65%	0,941	0,763	0,899
UN oposición	0%		32%	0,846	37%	0,931	33%	0,815	45%	0,838	0,295	0,866
UN gobierno	100%	1,000	68%	0,954	63%	0,938	67%	0,936	55%	0,924	0,705	0,952
NAC oposición	100%	0,658	74%	0,723	68%	0,773	74%	0,796	70%	0,771	0,771	0,766
NAC gobierno	0%		26%	0,671	32%	0,777	25%	0,841	30%	0,902	0,227	0,806
Media oposición	29%	0,755	48%	0,780	44%	0,790	43%	0,778	51%	0,781	0,428	0,778
Media gobierno	71%	0,843	51%	0,797	56%	0,839	56%	0,875	48%	0,911	0,566	0,862

Fuente: International IDEA.

En algunos casos las frecuencias no suman 100% porque no se consideran los casos en que el grupo careció de posición (e.g. IUD=0).

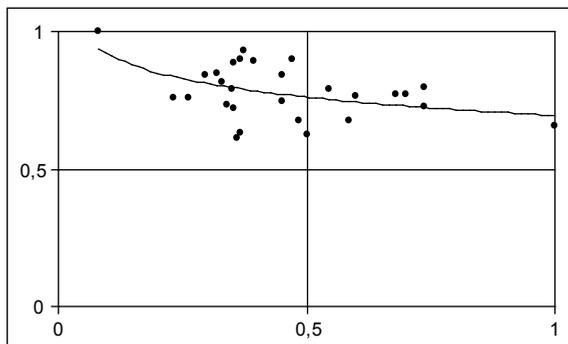
Las celdas grises identifican los casos en que la posición tiene la combinación Mayor Frecuencia + Mayor Unidad. Tendencias de unidad (IUD) en coalición y oposición con el PAP (x= frecuencia; y= unidad).

Gráfico 2: Todos los grupos en coalición con el PAP



Nota: Cada valor representa el IUC y la frecuencia de un grupo en una área programática

Gráfico 3: Todos los grupos en oposición al PAP



Nota: Cada valor representa el IUC y la frecuencia de un grupo en un área programática

Mientras la identificación con el gobierno ocurre 14 veces de 25 posibles (5 de FUJ y UN, dos de AP y UPP), solo hay tres de oposición. Dos de éstas son de NAC. RREE es su campo de batalla más exitoso en términos de frecuencia (oposición total al PAP), ¡pero también donde da pelea más desunido! Los signos de admiración no son gratuitos: no solo llama la atención que el grupo *nacionalista* se divida cuando discute temas de política exterior —como sí lo hace Unidad Nacional cuando apoya al gobierno, por ejemplo— sino que esa división sea la más alta de todas¹⁰.

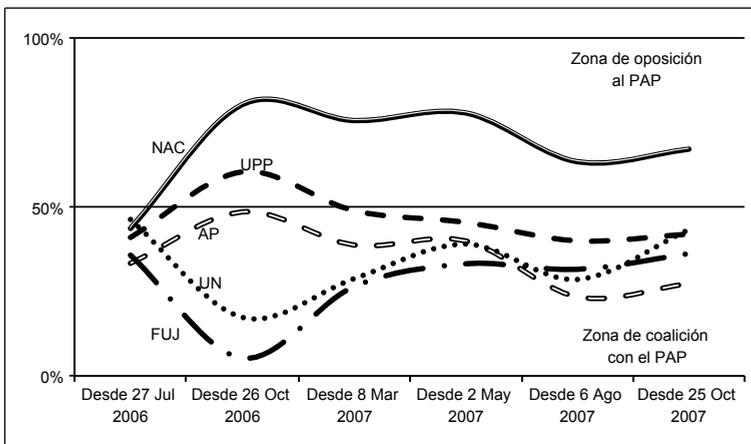
Estos datos revelan en primer lugar que la competencia en áreas de política estimula patrones fuertes de coalición y al mismo tiempo débiles patrones de oposición (los gráficos 2 y 3 resumen estas tendencias). En segundo lugar, que cuando los grupos ejercen oposición la confinan a solo un área (FIS), mientras que la coalición es sistemática (todas las áreas). En tercer lugar, que el encuadramiento grupal solo es estimulado en coalición con el gobierno y difícil de conseguir en oposición a él.

El estado general de la diferenciación o, mejor dicho, de la débil ausencia de diferenciación, puede ser mérito estratégico del PAP, de su capacidad para construir coaliciones fuertes y ganadoras. Esta explicación encajaría bien con la literatura sobre el presidencialismo que encuentra que el gran control del Ejecutivo sobre recursos materiales —que podría distribuir de modo focalizado en circunscripciones de diputados amigos— facilita su influencia en el Legislativo (Ames, 2002). Averiguar si eso pasa en el Perú debería ser materia de más estudio. Sin embargo, el desequilibrado desempeño de la oposición puede también ser atribuido al propio NAC, único grupo

¹⁰ Un tema frecuente en la categoría RR.EE. es la autorización de ingreso de militares extranjeros o material de guerra —para ejercicios o acciones humanitarias— al país.

proclive a asumir dicho rol. En un trabajo anterior he mostrado la inhabilidad del NAC para construir coaliciones: tiene cinco de las siete oposiciones más fuertes. Sus mejores migas las tiene con AP (46%) y UPP (49%), dos grupos cuyas lealtades son mayormente con el gobierno (Valladares, 2008). Por si fuera poco, NAC se opone a FUJ y UN aún con mayor intensidad que al gobierno (75%). No obstante, aún con las bajas expectativas de éxito en las votaciones, la imagen de opositor aislado y sin amigos (uno contra todos) no contradice el objetivo de construir una identidad definida. Todo lo contrario. Claro, si y solo si todos sus miembros estuvieran cómodos con tal rol, lo que parece no ocurrir.

Gráfico 4: Evolución de la frecuencia de oposición al PAP (Perú, julio 2006-diciembre 2007)



Para matizar esta mirada a la diferenciación y recuperar algunos trazos de su carácter dinámico —en el entendido que la oposición podría ser materia de *aprendizaje*— el gráfico 2 muestra la evolución de la oposición al PAP. A pesar de representar solo la tendencia general, es interesante distinguir tres momentos. En el primero, todos los grupos adoptan un moderado apoyo al gobierno, quizás consecuencia de cierta tradición de tregua que parece haber al inicio de los mandatos. En el segundo momento, los grupos parecen moverse a posiciones más definidas: dos grupos se mueven hacia la oposición (NAC y UPP) y otros dos se decantan por un apoyo sustantivo al gobierno (FUJ y UN). El resultado es la baja densidad en ambas zonas, lo que significa mayor diferenciación. Sin embargo, el tercer movimiento es de repliegue: todos los grupos recorren el camino de vuelta a los niveles originales de apoyo al gobierno (moderados) con la sola excepción del NAC, el único grupo cuyo retroceso no llega tan lejos pues se mantiene en la zona de oposición. El resultado final es la

densamente poblada zona de gobierno y la solitaria presencia del NAC en la zona oposición.

Podría parecer que, en general, sí ha habido oposición, especialmente representada por el NAC. Pero si regresamos a la tabla 6, debe considerarse la paradoja de que sus miembros parecen colaborar entre sí mejor cuando apoyan al gobierno.

CONCLUSIÓN

Este trabajo ha examinado si los grupos parlamentarios peruanos tienen un desempeño legislativo que concrete el ideal del mandato representativo: grupos comprometidos con paquetes de políticas planteadas durante la campaña electoral que, una vez en el parlamento, compiten entre sí para convertirlas en políticas públicas. He propuesto que dicho compromiso con el mandato de sus electores requiere que los grupos preserven su identidad en la competencia. He asumido en el análisis que la identidad se preserva de dos modos complementarios: con la unidad durante la competencia y con la diferenciación. Si el grupo se desune, reduce sus posibilidades de éxito en la transformación de ofertas en políticas. Y si el grupo no se diferencia de los demás, podría significar que transgrede el contenido del mandato comprometido con sus electores. Esta simplificación, obviamente, no quiere soslayar la importancia de la flexibilidad y el compromiso entre los grupos, así como la necesidad que tienen los gobiernos de funcionar; solo es de utilidad analítica para evaluar la fortaleza del vínculo representativo con grupos de electores que tienen una extensa pluralidad de visiones sobre los asuntos públicos.

La imagen de los primeros dieciocho meses del parlamento elegido en 2006 muestra que este ideal representativo se reproduce imperfectamente en el Perú. Cuando se evalúa la unidad, una primera constatación es que los grupos tienen mayor compromiso colectivo (unidad) cuando tratan cuestiones sin controversia, es decir cuando las fronteras entre distintas posiciones sobre políticas desaparecen. Lo contrario ocurre en condiciones de disenso o competencia: los grupos sistemáticamente pierden fuerza colectiva, aunque ciertamente unos menos (el PAP) que otros (UPP). Una segunda constatación es que la habilidad del grupo para coordinar no se incrementa de manera sostenida en el tiempo. El único grupo con estabilidad es, otra vez, el PAP. Los demás grupos presentan desempeños cíclicos, sugiriendo aprendizajes incompletos. En tercer lugar, el análisis de los incentivos programáticos revela solo cierta preferencia de los grupos por ciertas áreas de política (con mejor unidad que la alcanzada en otras), pero esta mayor unidad no alcanza los niveles que el consenso estimula. Solo dos grupos (UN y PAP) parecen tener incentivos para superar el disenso interno en dos áreas de política: relaciones exteriores y fiscalización. Aunque

todo esto podría indicar una leve *tematización* del mandato, lo cierto es que la mayoría de los grupos no consiguen convertir esta especialización en un vehículo para proyectar su identidad.

Los indicios para sostener que la leve especialización no refuerza la identidad de los grupos se encuentran en los pobres patrones de oposición del parlamento peruano. Si bien existen coaliciones estables en apoyo al gobierno (el Partido Aprista Peruano, Unidad Nacional y el Fujimorista), la diferenciación con el gobierno es alcanzada de manera sistemática por un único grupo, el Nacionalista, pero de manera tan débil que su área de mayor oposición (política exterior, el 100% de las veces) es también su área de mayor división interna (IUC 0,653). Los otros dos grupos (AP y UPP) muestran una lealtad ambigua, que solo se define cuando apoya al gobierno. Esta conclusión sobre los patrones de oposición-gobierno produce interrogantes sobre el contenido sustantivo de la oposición: el área donde el gobierno recibe la mayor resistencia es fiscalización, un terreno donde se discute la penalización del desempeño público en lugar de la pertinencia de las políticas.

En las elecciones presidenciales de 1968 en Estados Unidos, George Wallace, gobernador de Alabama y candidato independiente a la presidencia, consiguió 45 delegados distribuidos en cinco estados. Aunque Nixon ganó aquella elección, el resultado fue y sigue siendo único. Consiguió lo que ningún otro tercer candidato había (y ha) podido conseguir. Wallace sabía algo y lo aprovechó: «las diferencias [entre republicanos y demócratas] no valen siquiera un penique» repetía en su campaña. Y tenía razón: durante ese bienio, los partidos Demócrata y Republicano solo se habían opuesto el 12% de las veces en el Senado, la más baja tasa de oposición desde 1947 (Lowry & Shipan, 2002).

Lo que sugiero con esta digresión histórica es el potencial que el estudio de la representación y, en particular, de la unidad y diferenciación con que los grupos la ejercen, ofrece al entendimiento de la competencia política y el sistema de partidos. El Perú ha conocido muchos «terceros» candidatos, pero éste es solo uno de varios otros fenómenos con explicaciones incompletas. Aunque limitado en el tiempo, este análisis de la principal arena de competencia política, el Congreso, contribuye a abrir un camino analítico que recupere el debate sobre la representación política para los predios teóricos a los que pertenece.

Los hallazgos aquí presentados deben servir para avanzar en la construcción de hipótesis que expliquen la influencia de los ejes de conflicto entre los partidos sobre la estabilidad de los vínculos que mantienen con sus electores. O sea, se necesita más crítica que nos ayude a entender cuánto de arte hay en esas formas y figuras trazadas sobre el *lienzo* parlamentario.

REFERENCIAS

- Ames, Barry (1995). Electoral Rules, Constituency Pressures and Pork Barrel: Bases of Voting in the Brazilian Congress. *Journal of Politics* 57 (2), pp. 324-343.
- Ames, Barry & Timothy J. Power (1990). *Research Guide to Roll-Call Voting in Brazil's Constituent Assembly, 1987-88*. Mimeo.
- Brennan, Geoffrey & Alan Hamlin (1999). On Political Representation. *British Journal of Political Science* 29 (1), pp. 109-127.
- Carey, John (1996). *Term Limits and Legislative Representation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, John (2002). Parties, Coalitions, and the Chilean Congress in the 1990s. En Morgenstern, Scott & Benito Nacif (editores), *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 222-253.
- Carey, John (2003a). Transparency versus Collective Action: Fujimori's Legacy and the Peruvian Congress. *Comparative Political Studies* 36, pp. 983-1006.
- Carey, John (2003b). Discipline, Accountability and Legislative Voting in Latin America, *Comparative Politics* 35 (2), pp. 191-211.
- Carey, John (2009). *Legislative Voting*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Carey, John & Mathew S. Shugart (1992). *Presidents and Assemblies. Constitutional Design and Electoral Dynamics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Campos, Milagros (2009). Disciplina Partidaria en el Congreso Peruano. En Aldo Panfichi (editor), *La ciencia política en el Perú de hoy*. Lima: CISEPA, pp. 89-132.
- Crisp, Brian & Rachael Ingall (2002). Institutional Engineering and the Nature of Representation: Mapping the Effects of Electoral Reform in Colombia. *American Journal of Political Science* 46 (4), pp. 733-748.
- Figuereido, Argelina & Fernando Limongi (1995). Partidos Políticos na Camara dos Deputados: 1989-1994. *Dados* 38, pp. 497-524.
- Hawkins, Kirk; Luna, Juan Pablo; Rosas, Guillermo & Elizabeth Zechmeister (2008). *Revisiting the Programmatic Structure of Latin American Party Systems*. Trabajo presentado a la conferencia anual de la American Political Science Association, del 28 al 31 de agosto, Boston.
- Innes, Abby (2002). Party competition in Postcommunist Europe: The Great Electoral Lottery. *Comparative Politics* 35 (1), pp. 85-104.
- Kitschelt, Herbert (2000). Linkages Between Citizens and Politicians in Democratic Politics. *Comparative Political Studies* 33, pp. 845-879.

- Kitschelt, Herbert (2003). *Party Competition in Latin America and Post-Communist Eastern Europe. Divergence of Patterns, Similarity of Explanatory Variables*. Documento presentado en la 100ª Conferencia Anual de la American Political Science Association, del 27 al 31 de agosto, Filadelfia.
- Kitschelt, Herbert & Elizabeth Zechmeister (2003). *Patterns of Party Competition and Electoral Accountability in Latin America*. Documento presentado en la 100ª Conferencia Anual de la American Political Science Association, del 27 al 31 de agosto, Filadelfia.
- Kitschelt, Herbert; Mansfeldová, Zdenka; Markowski, Radoslaw & Gabor Tóka (1999). *Post Communist Party Systems. Competition, Representation and Inter-Party Cooperation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Kitschelt, Herbert & Steven Wilkinson (editores) (2007). Citizen-Politician Linkages: An Introduction. En Kitschelt & Wilkinson, *Patron, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Nueva York: Cambridge University Press, pp. 1-49.
- Laclau, Ernesto (2005). *On Populist Reason*. Nueva York: Verso.
- Lowry, William & Charles Shipan (2002). Party Differentiation in Congress. *Legislative Studies Quarterly* 27 (1), pp. 33-60.
- Luna, Juan Pablo & Elizabeth Zechmeister (2005). Political Representation in Latin America: A Study of Elite-Mass Congruence in Nine Countries. *Comparative Political Studies* 38 (4), pp. 388-416.
- Mainwaring, Scott (2006). State Deficiencies, Party Competition, and Confidence in Democratic Representation in the Andes. En Scott Mainwaring; Bejarano, Ana María & Eduardo Pizarro Leongómez (editores), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, pp. 295-346.
- Mainwaring, Scott; Bejarano, Ana María & Eduardo Pizarro Leongómez (2006) The Crisis of Democratic Representation in the Andes: An Overview. En Mainwaring, Scott; Bejarano, Ana María & Eduardo Pizarro Leongómez (editores), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press, pp. 1-44.
- Mainwaring, Scott & Aníbal Pérez Liñán (1997). Party Discipline in the Brazilian Constitutional Congress. *Legislative Studies Quarterly* 22 (4), pp. 453-483.
- Mejía Acosta, Andrés; Aníbal Pérez Liñán & Sebastián Saiegh (2008). *The Partisan Foundations of Legislative Particularism in Latin America*. Documento inédito.
- Morgenstern, Scott (2004). *Patterns of Legislative Politics. Roll-Call Voting in Latin America and the United States*. Nueva York: Cambridge University Press.

- Morgenstern, Scott (2002). Explaining Legislative Politics in Latin America. En Scott Morgenstern & Benito Nacif, *Legislative Politics in Latin America*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Piattoni, Simona (2001). *Clientelism, Interests, and Democratic Representation. Piattoni Clientelism, Interests, and Democratic Representation. The European Experience in Historical and Comparative Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Poole, Keith & Howard Rosenthal (1997/2007). *Ideology and Congress*. New Brunswick: Transaction.
- Randall, Vicky (2001). Party Systems and Voter Alignments in the New Democracies of the Third World. En Karvonen, Lauri & y Stein Kuhnle (editores), *Party Systems and Voter Alignments Revisited*. Nueva York: Routledge, pp. 238-260.
- Powell, Bingham (2004). Political Representation in Comparative Politics. *Annual Review of Political Science* 7, pp. 237-296.
- Powell, Bingham (2004a). The Chain of Responsiveness. *Journal of Democracy* 15 (4), pp. 91-105.
- Prewitt, Kenneth & Heinz Eulau (1969). Political Matrix and Political Representation: Prolegomenon to a New Departure from an Old Problem. *American Political Science Review* 63 (2), pp. 427-441.
- Rice, Stuart (1925). The Behaviour of Legislative Groups. A measurements method. *Political Science Quarterly* 40, pp. 60-72.
- Roberts, Kennet & Erik Wibbels (1999). Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations. *American Political Science Review* 93 (3), pp. 575-590.
- Roniger, Luis & Ayse Güneş-Ayata eds. (1994). *Democracy, Clientelism and Civil Society*. Boulder: Lynne Rienner.
- Stokes, Susan (2001). *Mandates and Democracy. Neoliberalism by Surprise in Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press
- Valladares Molleda, Jorge (2009a). Dimensiones programática, representativa y disciplinaria del desempeño parlamentario. En *Estudios sobre el Congreso peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional*. Lima: Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya-International IDEA, pp. 33-100.
- Valladares Molleda, Jorge (2009b). Unidad de los Grupos Parlamentarios en el Congreso de la República (2006-2007). En *Estudios sobre el Congreso peruano. Grupos parlamentarios, disciplina partidaria y desempeño profesional*. Lima: Instituto de Ética y Desarrollo de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya, International IDEA, pp. 101-122.

- Vergara, Alberto (2007). *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones del 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.
- Vergara, Alberto (2009). Del pensamiento guía al fonavismo. *Poder*, setiembre, pp. 67-69.
- Weldom, Jeffrey (2000). *Factores institucionales y políticos de la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados de México, 1998-2002*. Trabajo presentado en la Conferencia de la Latin American Studies Association, Miami.

IV. CAPACIDAD ESTATAL Y NUEVOS ACTORES SOCIALES

EN UNA ARENA HOSTIL LA POLITIZACIÓN DE LO INDÍGENA EN EL PERÚ

Maritza Paredes

INTRODUCCIÓN¹

Los movimientos indígenas y sus organizaciones políticas han irrumpido en la última ola democrática en América Latina. El surgimiento de estos nuevos actores viene cambiando la fisonomía de la sociedad civil en la región y sirve de plataforma para la construcción de alternativas políticas con presencia nacional en varios países ¿Es el Perú la excepción de la región? ¿Existe o no una politización de lo indígena? ¿Por qué la democracia peruana no ha impulsado una mayor incorporación de las demandas indígenas y de sus organizaciones en las instituciones políticas nacionales?

El argumento de este artículo consta de dos partes. Primero, creemos que sí existe una creciente politización de lo indígena en el Perú desde los años noventa a nivel nacional y local, a raíz de la crisis de los partidos tradicionales y de la fragmentación de la política. Segundo, creemos que esta politización de la etnicidad ocurre sin el fortalecimiento de las organizaciones sociales indígenas que ha caracterizado el proceso en Ecuador o en Bolivia. Podemos decir que, a diferencia de estos países donde el proceso ha sido predominantemente impulsado desde «abajo», en el Perú, la politización de lo indígena se desarrolla desde «arriba» y está circunscrita al terreno electoral. Sugerimos que el tipo de política indígena que ha ocurrido en el Perú es resultado de un legado histórico institucional que reproduce y fortalece una arena hostil para los movimientos indígenas. En contraste con Bolivia y Ecuador, la politización de lo étnico en el Perú es liderada por movimientos electorales formados sobre la base de personajes dominantes y carismáticos. A pesar de que algunos líderes indígenas han participado en las listas de estas agrupaciones políticas de forma individual, su participación suele carecer del soporte institucional de organizaciones

¹ La autora agradece el apoyo y sugerencias de Ismael Muñoz y Carlos Paredes y la asistencia de investigación de Dennise Rodríguez para llevar a cabo esta investigación. Asimismo, la autora quisiera particularmente agradecer a Rosemary Thorp, Raul Madrid y José Carlos Orihuela por sus comentarios a borradores y otras versiones de este trabajo.

sociales, las cuales son muy débiles en el país. En general, aun cuando existen importantes esfuerzos y algunos avances, el movimiento indígena en el Perú enfrenta serios problemas de fragmentación. Los intentos de formar alianzas más permanentes han fracasado varias veces, ninguna de sus organizaciones tiene una presencia nacional y la resonancia de la legitimidad de sus demandas es todavía muy débil. En Bolivia y Ecuador, el poder de los movimientos indígenas ha dependido tanto del grado de cohesión y alianzas logradas al interior del movimiento, como de la legitimidad alcanzada en el resto de la sociedad no indígena.

Una consecuencia central de este proceso es que el sistema democrático en el Perú no ofrece los canales de representación institucionales que puedan facilitar la articulación y discusión efectiva de las demandas de los pueblos indígenas. Los partidos políticos y el Congreso no canalizan las aspiraciones y reparos de estos sectores en las decisiones nacionales. La ausencia de mecanismos institucionales dentro del sistema político conduce a procesos de negociación fragmentados, débiles, y que dependen casi estrictamente de la voluntad de los actores políticos. El resultado es una alta tasa de conflictos sin resolver, localizados, y frecuentemente violentos, así como un claro desencantamiento de las poblaciones indígenas con las posibilidades que brinda la democracia.

Nuestra metodología es de caso, y si bien usamos la comparación con Bolivia y Ecuador de manera frecuente, este artículo se centra en el Perú. Creemos que la mejor aproximación empírica al problema de la politización de lo indígena en el Perú es histórico-institucional. Si bien el surgimiento de características institucionales formales comunes en los países andinos, como la mayor apertura electoral o los procesos de descentralización política, han facilitado la emergencia de nuevos actores políticos indígenas, estas instituciones se han construido sobre legados institucionales². Lo que proponemos en este artículo es entender en perspectiva temporal cómo la acumulación de procesos y cambios institucionales ha dado forma a un tipo particular de politización de lo indígena en el Perú. Para ello, hemos recurrido tanto a entrevistas como a documentación de archivo y a literatura secundaria que nos permita *rastrear el proceso* e identificar los *mecanismos* que explican la particularidad del caso peruano³. Este artículo está basado en las conclusiones y artículos previos de un proyecto de investigación del que formo parte en la Universidad de Oxford, y que se ha desarrollado en el Perú en asociación con la Universidad Católica⁴. El artículo tiene tres partes. La primera sección desarrolla las principales explicaciones sobre la emergencia

² Para una mayor reflexión sobre el cambio o evolución de las instituciones, consultar Thelen (2003) y Pierson (2004).

³ Ver Elster (1989) y Mahoney (2003) para desarrollar mejor aproximaciones empíricas basadas en el entendimiento de mecanismo causales y el rastreo de procesos.

⁴ www.crise.qeh.ox.ac.uk

de la politización de lo étnico y su aplicación en América Latina. La segunda sección desarrolla el tipo de proceso de politización de lo indígena en el Perú en el escenario post-Fujimori. La tercera sección explica la vinculación de este tipo de politización con un legado institucional que reproduce y fortalece una arena hostil para los movimientos indígenas en el Perú. La sección cuatro contiene las conclusiones.

1. ETNICIDAD Y POLÍTICA

La literatura que explica la politización de lo étnico tiene en un extremo los enfoques *primordialistas*, y en el otro, los enfoques *instrumentalistas*. Los enfoques *primordialistas* han acentuado la durabilidad y la fuerza de los lazos étnicos para explicar el impulso de la acción colectiva⁵. Estas perspectivas se difundieron en los años setenta. Desde entonces, se ha desarrollado un importante consenso en las ciencias sociales que señala que los lazos étnicos por sí solos son insuficientes para dar impulso a la acción política colectiva (Chandra, 2001). El principal problema del enfoque *primordialista* es que no contempla la temporalidad y fluidez de la identidad y de su politización. A pesar de que es cierto que la cultura suele ser un nexo de solidaridad muy importante entre las personas, las personas indígenas y sus culturas en el Perú, en América Latina, y en cualquier rincón del mundo, no se han mantenido congeladas en el tiempo. Ninguna persona indígena vive exactamente igual que sus ancestros. Las personas indígenas han migrado, aprendido nuevos idiomas, incorporado elementos de otras sociedades, y transformado su propia cultura en interacción con el mundo del que forman parte.

Los enfoques *instrumentalistas*, en el otro extremo, afirman que las identidades étnicas son estratégicamente seleccionadas y manipuladas, y muchas veces reconstruidas por individuos y «emprendedores étnicos» sobre la base de una racionalización instrumental e individual (Brass, 1997, p. 26). En la misma línea argumentativa, otros autores entienden por racionalidad la búsqueda clientelista de bienes y servicios del Estado, tierra, empleo, y mercados (Bates, 1971; Bates *et al.*, 1998). Aun cuando estos enfoques ofrecen interesantes ideas sobre cómo funcionan los incentivos para la construcción y el sostenimiento de las infraestructuras de movilización (Laitin, 1986; Cohen, 1985), en general ofrecen una visión estática y simplista del proceso de politización de lo étnico. La tendencia ha sido a asumir la variable étnica como una variable exógena para explicar y modelar el impacto de lo étnico en otros fenómenos políticos o económicos. Los supuestos que esta literatura tiende a usar han sido ampliamente

⁵ Geertz (1973) y Isaacs (1975) reconocen que las identidades étnicas se enfrentan a procesos de cambio y fluidez pero estos autores ponen el énfasis en el poder y resistencia de los *endowments* étnicos que se reciben al nacer y durante los primeros años de desarrollo de las personas. Ver también Van De Berghe (1981), quien incluso habla de lazos biológicos.

debatidos en su validez empírica. Entre ellos destacan la continuidad de las variables étnicas, la homogeneidad de las preferencias de los individuos al interior de un grupo social, y la clara identificación de quién es miembro o no del grupo (Chandra, 2001).

Un enfoque intermedio ha mostrado que las identidades colectivas políticas son socialmente construidas. El enfoque *constructivista* plantea que si bien los lazos de vinculación étnicos pueden ser muy poderosos, la identidad étnica es mucho más plástica que lo que asume el enfoque *primordialista*, y que su activación política es resultado de un proceso más complejo que la simple instrumentalización con fines individuales. A pesar que la escuela constructivista es muy amplia, el punto de consenso es que la identidad, y por cierto la identidad étnica y su politización, es un fenómeno de construcción social, sujeto a cambio y continuidad, dado que comunidades previamente desasociadas interactúan en dinámicos escenarios socio-económicos y a través de nuevas instituciones políticas (Gellner, 1983; Anderson, 1983). Más importante aun, la libertad de elegir nuestra identidad en los ojos de los *otros* puede ser muchas veces extraordinariamente limitada (Sen, 2006). El resultado es que la construcción de las identidades puede ser tanto labor de aquellos al interior del grupo, como de aquellos fuera de él (Barth, 1969)⁶.

En la región Andina, y en el Perú en particular, existe una literatura prominente que ha puesto el énfasis en los procesos de transformación y reconstrucción de la identidad indígena (de la Cadena, 2000; Cánepa, 1998, 2008). Un grupo de investigadores ha enfatizado en el rol de instituciones, como el Estado Colonial, regímenes corporativos autoritarios, el sistema educativo y recientes transformaciones electorales. Estas transformaciones institucionales han, deliberadamente o no, transformado las identidades étnicas (Mallon, 1995; Yashar, 2005; García, 2005; Van Cott, 2005)⁷. Esta literatura destaca los procesos de resistencia que surgen desde la sociedad y que alteran los planes originales de los diseñadores institucionales. Por ejemplo, el sistema de castas previsto por el Estado colonial fue imperfecto y la sociedad peruana que emergió de la colonia fue una sociedad tripartita más complicada que la prevista⁸. De la misma forma, el Estado peruano de los siglos diecinueve y veinte no pudo someter la multiculturalidad de la sociedad peruana a su proyecto de Estado nacional mestizo. El relativo fracaso

⁶ En un extremo, cuando la opinión de los otros es la más importante fuente de categorización del grupo, lo que la gente piense sobre su propia identidad tal vez no sea tan importante. Lo que importa es lo que los otros piensen que ellos son (Brubaker, 2004). Este enfoque ha ayudado a un mejor entendimiento del rol del prejuicio, discriminación y actitudes intolerantes, incluso violentas, sobre determinados grupos.

⁷ Ver también Hale (2005).

⁸ Las sociedades originarias en el Perú han sido múltiples, con culturas regionales y locales diversas. Aun cuando el esplendor de la cultura quechua de los incas ha capturado el imaginario del pasado indígena en el Perú, el Tawantinsuyu, el Estado Inka, era una *polity* multiétnica (Murra, 1984). El Estado colonial fue el primer intento abrumador de homogenización étnica desde arriba de las diversas sociedades locales indígenas.

del Estado peruano, en comparación por ejemplo con el caso del Estado mexicano, no fue resultado solo de la fragilidad con la que llevó a cabo su proyecto integrador desde arriba, sino también de la resistencia de la sociedad (Degregori, 1998a; Mallon, 1992)⁹.

Si la identidad es temporal y, viviendo en sociedad, contamos con diferentes identidades o límites históricamente contruidos (clases, género, etnicidad, religión), ¿cómo, cuándo y por qué se produce la activación política de una identidad en detrimento de las otras? El desarrollo del enfoque de *la estructura de las oportunidades políticas* de la movilización ha sido un esfuerzo de investigación comprensivo que ofrece respuestas a esta pregunta (Tilly, 1978, 1984; McAdam *et al.*, 2001; Tarrow, 1983, 1994). Cambios en la estructura de las relaciones estado-sociedad, regímenes, o transformaciones institucionales constituyen cambios en las oportunidades de movilización. Los movimientos sociales, sin embargo, requieren tanto de una infraestructura sobre la cual movilizarse (redes de conexión, organizaciones, aliados), como de una identidad política común que genere la solidaridad necesaria para sostener al grupo y convocar a más personas¹⁰. Ambos elementos se encuentran profundamente interconectados en el proceso de movilización y son fundamentalmente resultado de la forma en que las oportunidades del ejercicio de la política se abren, de la influencia de las alianzas en sus partes, de la recreación y reinterpretación de la memoria colectiva que hace el grupo en este contexto, y de la oposición que el movimiento recibe (Tilly & Tarrow, 2006)¹¹.

La literatura de *la estructura de las oportunidades políticas*, que es claramente *constructivista* en su enfoque de la identidad étnica, ha influenciado enormemente el trabajo de Yashar (2005) y Van Cott (2005) sobre la emergencia de los movimientos indígenas en los Andes. Sus investigaciones tratan de responderse cuándo y por qué los indígenas en América Latina empezaron a movilizarse bajo una identidad política común que trascendió los límites de sus comunidades. Asimismo, cuándo y por qué identidades dominantes «de clase» dejaron de serlo; esto es, cuándo y por qué las poblaciones indígenas transformaron sus organizaciones «campesinas» en organizaciones «indígenas», y dieron luego forma a organizaciones políticas indígenas nacionales. Finalmente, las autoras preguntan por qué esta transformación ha sido tan débil en

⁹ Varios Estados en la región con poblaciones indígenas intentaron proyectos nacionales integradores y de asimilación étnico cultural sobre la base de la identidad mestiza. La resistencia a estos proyectos le ha dado a la identidad mestiza un significado más claro de movilidad socio-cultural. Los llamados «indios» migraron a las ciudades, adquirieron educación y aprendieron otros idiomas pero, al mismo tiempo, construyeron en las ciudades nuevas identidades, un mundo cholo, indígena mestizo, serrano en Perú o Colla en Bolivia. Sociedades de una complejidad y fluidez étnica muy grande y distintiva en cada país (Stavenhagen, 1992).

¹⁰ Los movimientos también requieren construir formas de acción (toma de tierra, toma de carretera, huelga, huelga de hambre, mitin) para movilizarse (McCarthy & Zald, 1977).

¹¹ Ver Bedford (1997) y Bedford & Snow (2000) para profundizar en los procesos de construcción de identidad política.

el Perú. Al responder estas interrogantes, Yashar (2005) ha puesto el énfasis en las *oportunidades* que abrieron los intentos de incorporación política de los regímenes corporativistas, como el de Velasco (1968-1975) en el Perú, que fueron comunes en la región Andina. Estos regímenes ensayaron procesos de inclusión social a través de la reforma de la propiedad agraria, la provisión de servicios del Estado, como políticas de créditos y precios agrícolas, y trataron de organizar a las poblaciones indígenas bajo una identidad de clase, la campesina. Sin embargo, la debilidad de la infraestructura de las organizaciones campesinas en el Perú y el conflicto armado en los años ochenta que las debilitó incluso más, impidieron según esta autora la transformación de movimientos campesinos a movimientos indígenas cuándo un nuevo régimen, el neoliberal, socavó el tipo de inclusión social previamente adquirido por estas poblaciones (p. 56). Van Cott (2005) ha puesto mayor énfasis en las oportunidades que abrieron las reformas institucionales democráticas de los años noventa, que eliminaron las barreras a la participación formal, y en la crisis de los partidos políticos tradicionales. Estas reformas permitieron a los movimientos indígenas de Bolivia y Ecuador crear organizaciones políticas y competir en la arena electoral. En el Perú, la debilidad del movimiento indígena no favoreció el mismo proceso. Las divisiones creadas por la influencia de los partidos de Izquierda y el conflicto armado de los ochenta se ofrecen también como explicaciones de esta debilidad.

Degregori (1998b) y Tanaka (2003) han señalado que el conflicto interno no es suficiente para explicar la debilidad de la movilización indígena en el Perú. Estos dos autores han puesto el énfasis en la existencia de un proyecto cultural alternativo para los indígenas, el proyecto de clase ofrecido por la izquierda marxista, que tuvo más éxito en el Perú que en Ecuador y Bolivia. Degregori (1998b) añadirá que el proceso de migración masiva experimentado en el Perú, que transformó la cultura y geografía indígenas, y la falta de símbolos unificadores también han contribuido con la débil politización de lo indígena. Finalmente, de la Cadena (2000, 2001), García & Lucero (2004) y García (2005) han planteado que los indígenas en el Perú han preferido organizarse bajo formas de clases en lugar de étnicas como una estrategia para evitar la discriminación.

Todas estas argumentaciones son muy sugerentes y contribuyen a entender diversos ángulos del fenómeno social estudiado. Sin embargo, la literatura no responde bien a un conjunto de consideraciones. En primer lugar, el conflicto armado tuvo diferentes impactos antes y después de mediados de los ochenta y en distintas regiones del país¹². Si bien la expansión del conflicto, así como de su impacto mediático

¹² En el Sur, por ejemplo, las acciones violentas solo comenzaron en 1986 (McClintock, 2001). En general, el conflicto y el número de víctimas se concentraron principalmente en los Andes centrales hasta la segunda parte de la década de 1980, cuando Sendero amplió a la ciudad capital de Lima y la sierra sur. Ver también Rénique (1991). En la Sierra Sur, se registró alrededor de 35 víctimas a finales de 1985, aumentando a 1000 en los años siguientes hasta el final del conflicto. Las víctimas en los Andes

(incluso donde la presencia de Sendero era menor), cumplieron un rol catalizador en el derrumbe del conjunto de las organizaciones de la sociedad civil en los noventa, la hipótesis del conflicto no nos ayuda a entender dos aspectos cruciales del caso peruano. Por un lado, a mediados de los años ochenta, los sectores campesinos de procedencia indígena ya se encontraban fuertemente debilitados y, más aún, esta debilidad no se superó acabado el conflicto interno. Por otro lado, la «oportunidad política» de la cual habla Yashar (2005) no tiene que darse estrictamente en el marco de un terreno legal y de paz, la literatura de los movimientos sociales ha descrito de manera muy clara como escenarios de conflicto interno pueden también abrir oportunidades políticas de cohesión y movilización social.

En segundo lugar, el proyecto de la izquierda no fue igual de exitoso en toda la Sierra; la diferencia entre el Sur Andino y la Sierra Norte es ilustrativa de las condiciones político sociales en las que el proyecto de la izquierda tuvo éxito. Las organizaciones de la Amazonía y las *rondas* de la Sierra Norte mantuvieron una mayor distancia al conflicto armado y de la izquierda. A pesar de su mayor autonomía, estos movimientos no articularon esfuerzos nacionales en los primeros años de democracia de los ochenta.

Nosotros queremos aportar un argumento más que nos ayude a tener una mejor consideración del tiempo y el espacio en el proceso político y nos permita un mejor entendimiento de las diferencias regionales y las paradojas nacionales. Argumentamos que desde los años noventa sí existe una creciente politización de lo indígena en el Perú, a raíz de la crisis de los partidos tradicionales y de la fragmentación de la política. Sin embargo, el tipo de politización de lo indígena que ha ocurrido en el Perú es resultado de un legado institucional que reproduce y fortalece una arena hostil para la emergencia de movimientos indígenas y el desarrollo de mecanismos de representación de sus demandas vía el sistema político formal. Nuestro argumento se inspira en el enfoque analítico de *La construcción de la arena política* de Collier & Collier (1991), que señala que la forma en como se abren los procesos iniciales de inclusión de actores particulares en momentos críticos de la coyuntura política constituye un patrón de dependencia que dará forma a aperturas posteriores.

En el Perú, el tipo de incorporación promovida por el gobierno de Velasco trató de excluir a las organizaciones campesinas de la política de partidos. En un contexto de creciente oposición al tipo de reforma agraria aplicada, las políticas del gobierno propiciaron, sin quererlo, el crecimiento de la izquierda marxista en el campo pero de manera *cuasi* ilegal y con una orientación altamente ideológica dada su alta desvinculación del terreno electoral y de gobierno¹³. No solo el contexto de inserción

Centrales fueron cerca de 7000 en 1985 y llegaron a ser alrededor de 16.000 víctimas por el fin del conflicto (véase CVR, 2000, p. 97).

¹³ Algunos sobre las características de la izquierda en el Perú son Sanborn (1991) y Roberts (1992).

de la izquierda boliviana y ecuatoriana en el campo fue diferente, sino que el tipo de izquierda que se desarrolló en el Perú fue muy particular. Esto debido a su alto nivel ideológico y a su exclusión del terreno electoral (Becker, 2008; Albó, 2008). La prohibición de estos partidos de izquierda y la creciente asociación de estos grupos con las organizaciones indígenas campesinas propició la construcción de un legado institucional que ha tenido un impacto significativo en el escenario post-Fujimori de politización de lo indígena. Este legado institucional consiste, primero, en la superposición de la política del movimiento y de la política del partido que llevó al movimiento campesino a la reproducción de formas organizativas verticales y visiones culturales muy ideológicas que caracterizaban a los partidos de «cuadros»; en segundo lugar, en la fragmentación del movimiento campesino indígena, resultado en buena parte del tipo de modelo organizativo; y, en tercer lugar, en el desprestigio y criminalización de la protesta y movilización. La construcción de este legado no es resultado de una transformación todo-o-nada en una coyuntura crítica, sino de una acumulación de procesos y cambios institucionales a lo largo del tiempo (Pierson, 2004; Thelen, 2003). A través del tiempo, los diferentes intentos de incorporación política y sus legados institucionales han reforzado un tipo de politización de lo indígena, «desde arriba», en vez de prevenir la politización de la etnicidad. En el Perú, lo indígena se politiza con débiles movimientos indígenas y se hace junto a la expansión electoral y a la predominancia de líderes carismáticos tanto a nivel nacional como local.

En la siguiente sección explicaremos el proceso de los años noventa. Finalmente, en la sección tercera mostraremos cómo las acciones del régimen de Velasco generaron un legado institucional para el periodo democrático de los años ochenta, y este a su vez para el escenario que abre Fujimori.

2. LA POLITIZACIÓN DE LO INDÍGENA A LA PERUANA

Las reformas institucionales que han reducido los obstáculos para la participación formal en los procesos electorales nacionales y locales, el colapso de los partidos políticos tradicionales y la fragmentación del sistema de partidos han permitido un proceso de politización de lo étnico en el Perú. Este proceso ha sido liderado alrededor de movimientos electorales formados sobre la base de personajes dominantes y carismáticos, con muy poca organización previa de militantes u organizaciones sociales de apoyo. Tanto Humala como Toledo han incorporado algunos candidatos indígenas en sus listas, pero sus agrupaciones son principalmente improvisaciones en el terreno electoral movilizadas desde arriba y con una altísima dependencia en la figura dominante del líder. Esto no ha permitido la formación de canales de representación formal de las organizaciones y demandas indígenas.

El proceso de democratización que se inició a fines de los años setenta y comienzo de los ochenta concitó grandes expectativas en la ciudadanía. El sistema electoral no solo fue muy inclusivo permitiendo la participación del Apra y diversos grupos de izquierda, sino que finalmente instauró el derecho a sufragio universal que impedía el voto de las poblaciones indígenas rurales¹⁴. Las elecciones no son una medida suficiente de inclusión política, pero son necesarias. La introducción de sufragio universal en la constitución de 1979 cambió radicalmente el status de ciudadanía en el sector rural. Según nuestros propios cálculos, el número de adultos mayores con derecho a sufragio se duplicó de cerca de 40 a 80% entre 1963 y 1980, pero el impacto fue mayor para las poblaciones indígenas, de la forma que se lo mida, sea con una variable *proxy* de lenguaje o geográfica. El porcentaje de la población adulta excluida de derechos electorales era significativamente mayor en las provincias de mayor predominio de lenguas indígenas y en las zonas periféricas de los Andes y de la Amazonía, es decir fuera de las capitales de departamento (Tabla 1). El mayor impacto estuvo en aquellas provincias en donde el 60% y más de la población hablaban una lengua indígena. En las elecciones de 1963, en estas provincias solo el 15% de la población adulta se encontraba en el padrón electoral. Esta cifra casi se cuadruplicó para las elecciones de 1980, llegando a 57%, y a 84% a fines de los noventa.

Tabla 1: Porcentaje de adultos mayores con derechos electorales

Provincias con predominancia de lenguaje indígena	Elecciones municipales			
	1963	1980	1998	2001
Baja (Menos de 30%)	46	68	87	90
Media (Entre 30 y 60%)	28	65	86	88
Alta (Mas de 60%)	15	57	82	84
Regiones geográficas de predominancia indígena/no indígena				
Baja				
<i>Lima Metropolitana (sin los conos)</i>	0,95	0,99	1,00	1,00
Media				
<i>Lima Metropolitana (conos)</i>	0,69	0,77	0,86	0,88
<i>Provincias capitales de Departamento</i>	0,45	0,70	0,94	0,98
<i>Costa- sin provincias capital</i>	0,54	0,76	0,97	1,00
Alta				
<i>Selva- sin provincias capital</i>	0,39	0,53	0,75	0,84
<i>Andes del Norte y Centro – sin provincias capital</i>	0,36	0,64	0,84	0,85
<i>Andes del Sur – sin provincias capital</i>	0,19	0,61	0,82	0,83

Fuente: Paredes 2008. Fuentes originales: Tuesta (1994); ONPE (Padrones electorales 1998, 2001); Censos de Población y Vivienda - INEI 1961, 1993.

¹⁴ Otros países de las características del Perú ya se habían eliminado estas barreras mucho antes, como el caso de Bolivia (1952) o más recientemente Ecuador (1978).

En comparación con países como Bolivia y Ecuador, la expansión de derechos electorales no ha incrementado la elección de representantes indígenas, sino de forma lenta y limitada. La crisis temprana de los partidos de izquierda y del discurso clasista en Bolivia y Ecuador concedió un mayor espacio a nuevas formas de representación política, como las organizaciones indígenas. Estas organizaciones promovieron la elección de autoridades indígenas, tanto a nivel local como nacional (Van Cott, 2005). En el Perú de los años ochenta, la representación política cayó en los partidos políticos que interactuaban con una sociedad civil muy activa y organizada. Esta incluía organizaciones de pobladores de indígenas migrantes en Lima y organizaciones de campesinos indígenas en el sector rural. No obstante, los mecanismos de representación y articulación política se construyeron sobre una plataforma popular y clasista. No hubo en los ochenta mayor incorporación de representantes indígenas al nuevo sistema. Menos del 5% de representantes en el Congreso y menos del 10% de alcaldes provinciales tenían un apellido indígena en la década de los ochentas (Paredes, 2008, p. 12).

El uso de la etnicidad en la política emergió a fines de los ochenta, como consecuencia del colapso del sistema de representación previo de partidos y del tránsito a un sistema de representación fundamentalmente mediático y personalista (Tanaka, 1998). En este nuevo contexto, ha habido un creciente uso de elementos étnicos en las campañas electorales como una forma de capturar un voto sensible a discursos que enfatizan en la marginación cultural o socioeconómica de las poblaciones indígenas, tanto a nivel nacional, como local. Madrid (2009) estudia este proceso de forma comprensiva. Tanto Alberto Fujimori como Alejandro Toledo y Ollanta Humala han usado elementos étnicos para construir una base electoral. Fujimori fue el primero en usar su etnicidad para contrastar su origen con el de su oponente, Mario Vargas Llosa, y construir lazos de simpatía con otros grupos étnicos no «dominantes». Después de Fujimori, tanto Toledo como Humala han empleado lo que Madrid (2008) llama «*ethnic appeal*». Independientemente de su autodenominación, algunos políticos han construido un mensaje étnico con múltiples acciones, abiertas o encubiertas, y han logrado un nivel relativo de coherencia e impacto para distinguirse de sus competidores en estos términos. Estos políticos han usado ropas tradicionales, dichos incas, lenguas indígenas y han invocado símbolos culturales precolombinos. Más aún, han llamado la atención a su propia condición étnica y han contrastado su origen étnico con el origen de sus competidores para apelar a la simpatía de votantes indígenas. Un resultado ha sido el reclutamiento de un número mayor de candidatos cholos e indígenas en sus listas. Asimismo, estos políticos han incluido en sus discursos de campaña y en sus programas algunas demandas indígenas. El uso de estas estrategias ha sido electoralmente efectivo para estos políticos en

provincias mayoritariamente indígenas¹⁵. De acuerdo con Madrid (2009), Toledo ganó el 53,9% de su votación en provincias con predominancia de una lengua indígena en primera vuelta y el 71,7% en la segunda vuelta, incluso controlado por la riqueza de la provincia (p. 19). En 2006, Humala ganó el 58,3% de su votación en provincias de lengua predominantemente indígena en primera vuelta, a diferencia de solo el 35,2% que obtuvo en las otras provincias. En segunda vuelta le fue incluso mejor, señala Madrid (2009), ganando el 75,7% de sus votos en estas provincias.

Menos efectiva ha sido la inclusión de personas indígenas en puestos de representación política. Aun así, los números parecen indicar que tanto Toledo como Humala han incrementado el número de candidatos y representantes indígenas en el Congreso en relación a la década de los ochenta y en relación a sus contendores políticos. De acuerdo con estimaciones que hemos realizado para trabajos previos, el 21% de los candidatos y 38% de los congresistas elegidos al Congreso por Perú Posible (Alejandro Toledo) tenían nombres indígenas. Esta cifra representa el 70% del total de miembros del Congreso con nombres indígenas en la legislatura 2001-2006. De la misma forma, el 13% de la lista de candidatos para el Congreso de Ollanta Humala (Unión por el Perú) tenían nombres indígenas; en contraste, solo 6% de los candidatos del Apra tenía nombres indígenas (Paredes, 2008, pp. 10-11). Reconociendo que el uso de nombres indígenas es problemático, aunque se trata del único indicador disponible, una aproximación más cualitativa nos lleva a las mismas conclusiones. Perú Posible fue el primer grupo político que llevó en su lista a una prominente líder indígena aymara, Paulina Arpasi. Arpasi no solo era secretaria general de la Confederación de Campesinos del Perú del Departamento de Puno, sino que por primera vez hizo una campaña y construyó una base electoral a través de la politización de su etnicidad. En la lista de Unión por el Perú, Ollanta Humala incluyó nuevas figuras parecidas a Arpasi que fueron elegidas al Congreso de 2006. Las congresistas Hilaria Supa Huamán y María Cleofe Sumire de Conde, quienes también construyeron un soporte electoral indígena. En el último año, a raíz de la secuela de conflictos en los Andes y en la Amazonía, otros congresistas de UPP se han manifestado como representantes indígenas expandiendo la politización de lo indígena. Estos congresistas han sido Nancy Obregón, de San Martín, líder del movimiento cocalero, Juana Huancahuari, de Ayacucho, Yaneth Cahahuanca, de Huánuco, Cayo Galindo, de Apurímac, y Miró Ruiz Delgado, de Huancavelica.

Durante la década de los años ochenta, las elecciones municipales en Perú estuvieron también dominadas por los partidos y por un discurso de articulación social popular y clasista. Solo a partir de las elecciones de 1989 y con el progresivo colapso

¹⁵ Provincias donde la mayoría de la población habla una lengua indígena.

de los partidos políticos, y la creciente fragmentación de la política, han aparecido grupos locales con un discurso de tipo étnico. Hasta las elecciones municipales de 1989, los partidos políticos de presencia nacional controlaban el espacio municipal. Por ejemplo, en el ámbito provincial, los partidos tradicionales nacionales ganaron el 92% de las alcaldías en las elecciones de 1989. Esta situación se revertió desde las siguientes elecciones¹⁶. En las elecciones de 2002, 83% de los grupos compitiendo en las elecciones provinciales fueron organizaciones estrictamente locales, 13% tenían algún nivel de articulación regional y solo 4% de articulación nacional. La situación de fragmentación ha mejorado en el año 2006, con un 43% de los grupos compitiendo para alcaldías provinciales asociados a una fuerza regional y solo 41% de las listas con una extracción estrictamente local. El 16% de grupos que compitieron estuvo asociado a un partido político nacional.

En este contexto de fragmentación han aparecido algunos movimientos políticos que levanta una agenda indígena a través de sus nombres, consignas y el discurso de sus líderes en la contienda electoral local. En el nivel local, estas agrupaciones ilustran el tipo de politización de lo indígena «a la peruana». Se necesita de una mayor investigación sobre estas agrupaciones para entender mejor sus trayectorias, pero es claro que estos movimientos han surgido en un contexto de debilidad local de los partidos de presencia nacional y en los cinco departamentos donde la mayoría de la población habla una lengua distinta al español: Apurímac (76,95%), Puno (75,97%), Ayacucho (70,83%), Huancavelica (66,79%) y Cusco (64,37%). A pesar de ser proyectos locales, la vinculación institucional de representación con organizaciones de base es muy débil, y estas organizaciones dependen más del uso de símbolos y discurso étnicos en las campañas electorales, que de la construcción de mecanismos de representación de grupos indígenas particulares. Por ello consideramos que estas experiencias locales han surgido predominantemente desde «arriba», para distinguirlas de los procesos locales iniciados en Ecuador y Bolivia, de fuertes bases sociales. Sin embargo, la evolución del proceso peruano denota su importancia. El número de estas organizaciones políticas con nombres indígenas o de alusión indígena-campesina indígena compitiendo en las elecciones provinciales creció de tres en 1995 a siete en 1998, y a quince en 2002, la mayoría de las cuales se encuentran en los departamentos mencionados. Según Madrid (2009), catorce movimientos con nombres

¹⁶ En el año 1993, los grupos de carácter local, sin vinculaciones a un partido regional o nacional, llegaron a ganar el 36% de las alcaldías provinciales, 73% de estos grupos se encontraban en las provincias periféricas, no capitales, de la Sierra y la Selva. En las elecciones de 1995, el porcentaje de alcaldías ganadas por partidos de extracción local alcanzó la cifra abrumadora de 91%; el 78% de estas provincias se encontraban fuera de las ciudades capital de la Sierra y de Selva. La creación de Vamos Vecino por Fujimori para controlar este espacio municipal redujo esta cifra a 48% en las elecciones de 1998, cifra que se mantuvo en las elecciones del 2002.

indígenas o indígena-campesinos compitieron en las elecciones provinciales de 2006. Estos movimientos ganaron un promedio de 14,8% del voto en las 83 provincias en las que presentaron una lista en 2002 y un promedio de 19,7% del voto válido en las 59 provincias en la que presentaron listas en 2006.

En Apurímac, la Alianza Electoral Frente Popular Llapanchik tiene probablemente la trayectoria más prominente. Llapanchick se crea a partir de la unión de siete agrupaciones provinciales de Apurímac para participar en las elecciones regionales y municipales de 2002. Adoptaron una vicuña como símbolo de su grupo y expresaron su intención de «luchar permanentemente por refundar el país sobre la base de movimientos étnico campesinos, buscando establecer una relación armónica entre Estado nación y sociedad» (Pajuelo, 2006, p. 104). Esta agrupación obtuvo 31.721 votos en las elecciones regionales de 2002 (25%) y finalmente han alcanzado la presidencia de la región de Apurímac en las elecciones de 2006 con 39.874 votos (27%). En 2003, Llapanchick obtuvo tres de las siete municipalidades provinciales de Apurímac y doce de las 73 municipalidades distritales. En 2006, a pesar del gran apoyo desplegado a Ollanta Humala en la región, Llapanchick ha mantenido dos de las municipalidades provinciales ganadas en 2003 (Andahuaylas y Antabamba) y ha ganado la municipalidad de Aymaraes. El número de municipalidades distritales ha pasado de doce a veinte.

Varios de estos grupos se disputan el terreno local en Huancavelica: el Movimiento Rikcharisun Ayllu, el Frente Descentralista de Pueblos Andinos, el MINCAP, el Movimiento Regional AYNI y Renacimiento Andino (Durand, 2006). El Movimiento Independiente Qatun Tarpuy en Ayacucho obtuvo su primera municipalidad distrital en 2002 y en 2006 ganó en quince municipalidades distritales y una provincia. El Movimiento Auto Gobierno Ayllu en Cusco obtuvo también su primer alcalde distrital en 2002 y en 2006 llegó segundo en las elecciones regionales y obtuvo seis alcaldías distritales y dos provinciales. Por su parte, el Movimiento Regional Inka Pachakuteq tuvo una gran influencia en las partes altas del Cusco, mientras que el Movimiento Indígena Amazónico del Perú (MIAP), que casi ha desaparecido desde las elecciones de 2006, fue muy dinámico en las elecciones de fines de los noventa.

El contraste con el proceso político en Bolivia y Ecuador es claro. La politización de lo indígena en ambos casos ha venido acompañada de un proceso real de representación política de las fuerzas sociales indígenas. La razón es que las reformas institucionales de los procesos electorales nacionales y locales, y el colapso de los partidos políticos tradicionales coincidió con el fortalecimiento del movimiento campesino-indígena en ambos países, lo que no ocurrió en el Perú. La politización de lo étnico en la esfera electoral se construyó sobre la base de un movimiento cuya identidad política 'indígena' e infraestructura organizacional se acababa de recrear y

fortalecer en campañas de movilización popular. En Bolivia, el apoyo a Evo Morales se construyó gradualmente a lo largo de siete años, a través de campañas electorales consecutivas y de los recursos que se cultivaron a través de la movilización efectiva de organizaciones indígenas (líderes, alianzas, programas y simpatías con otros sectores). De acuerdo con la historia que reconstruye Van Cott (2005), el movimiento indígena en Bolivia participó en las primeras elecciones municipales de Bolivia en 1995 y en las de 1997 con moderado éxito con las Asamblea de la Soberanía del Pueblo (APS)¹⁷. En 1998, el partido se dividió y casi desapareció por varios años. Pero tras dos años de intensas movilizaciones populares, lideradas por el movimiento indígena entre 2000-2002, se abrieron nuevas posibilidades. En las elecciones de 2002, partidos tradicionales como el MNR y el MIR decidieron llevar líderes indígenas en sus filas para compensar su clara crisis de legitimidad; pero un proyecto nuevo ya venía en curso. Cuando la APS se dividió en 1998, el movimiento cocalero formó un nuevo partido valiéndose del registro ya existente del Movimiento al Socialismo y en las elecciones de 1999 obtuvieron 79 concejales en siete de los nueve departamentos. La posición del partido mejoró como fuerza política nacional en 2002 en medio del proceso de movilización cuando el líder de los cocaleros, Evo Morales, se convirtió en el dirigente nacional de las protestas en contra el modelo económico y político. En 2002 el MAS no ganaría las elecciones, pero ya se había constituido en el vehículo electoral más prometedor del movimiento indígena boliviano¹⁸.

El partido indígena de mayor éxito nacional en Ecuador ha sido el Movimiento de Unidad Plurinacional Pachakutik-Nuevo País fundado en 1995 también desde la Confederación de Nacionalidades Indígenas del Ecuador (CONAIE). De acuerdo con Van Cott (2005), en su primera participación nacional Pachakutik-Nuevo País se convirtió en la cuarta fuerza del Congreso Nacional¹⁹. En 2002, el movimiento formó una alianza con el Partido Sociedad Patriótica (PSP) de Lucio Gutiérrez, con la cual ganaron las elecciones presidenciales. Esta alianza garantizó a Pachakutik-Nuevo País la titularidad de las carteras de Relaciones Exteriores y Agricultura. Sin embargo, contradicciones con el PSP emergieron pronto y la coalición se disolvió en

¹⁷ Con un agrupación llamada la Asamblea de la Soberanía del Pueblo (ASP) y obtuvo diez alcaldes, 49 concejales y once consejeros departamentales. En 1997 logró cuatro escaños en la casa de diputados.

¹⁸ En 2002 el MAS obtuvo 21% del voto nacional, ocho senadores y 27 diputados. El movimiento Pachakutik, creado por otra de las organizaciones indígenas (CSUTB), obtuvo 6,1% de los votantes y seis diputados. Era claro que juntos los partidos indígenas ascendían a un 27% de la votación, cifra superior a la obtenida por el partido ganador (MNR). Aparte de los 41 escaños que estos partidos habían alcanzado juntos al Congreso, otros diez indígenas ocuparon plazas en el Congreso a través de las listas en los otros partidos.

¹⁹ En el año 2000, Pachakutik-Nuevo País obtuvo cinco de los 22 gobiernos regionales (prefecturas), 25 de las 215 alcaldías y 60% de la representación en los consejos consultivos municipales (Van Cott, 2005).

el primer año de gobierno dejando muy debilitada la imagen de la agrupación política indígena. En las elecciones de 2006 decidieron ir solos, pero no llegaron a lograr siquiera el 3% de los votos en primera vuelta. En la segunda vuelta, Pachakutik-Nuevo País apoyó la elección de Rafael Correa, pero jugaron un rol marginal en la victoria del actual presidente. Lo interesante del caso de Ecuador es que aun con la crisis de Pachakutik-Nuevo País en la esfera electoral, Correa ha tenido que responder y negociar las demandas de la CONAIE particularmente en la convocatoria de la Asamblea Constituyente y la nueva Ley de Agua, sin que la CONAIE o Pachakutik-Nuevo País sean cooptados por el gobierno.

Como hemos tratado de explicar en esta sección, el tipo de politización de lo indígena en el Perú es cualitativamente diferente. En el escenario post-Fujimori se ha extendido un uso de «lo indígena» en el terreno y discurso electoral, pero con pocos vínculos a organizaciones sociales indígenas. Este tipo de organizaciones existen, pero son aún extremadamente débiles. El grupo más organizado ha sido el movimiento indígena amazónico que inició un nivel de articulación importante a través de la Asociación Interétnica de la Selva Peruana (AIDSESEP) en 1979 y la Confederación de Nacionalidades Amazónicas del Perú (CONAP) en 1987 a partir de una fractura de AIDSESEP (Van Cott, 2005). A mediados de la década de los noventa, y por impulso de AIDSESEP, se forma el Movimiento Indígena de la Selva Peruana para confluir a un número amplio de organizaciones regionales indígenas en los procesos electorales en el ámbito local bajo un solo símbolo. Desde el proceso electoral de 2002, el MIAP no ha tenido mayor participación (Dávila, 2005, pp. 36-37). En la Sierra existen varias organizaciones. La Confederación Campesina del Perú creada en 1947 y reimpulsada en 1974, y la coordinadora Nacional de Comunidades Afectadas por la Minería (Conacami) que se creó recientemente en 1999 con mucho dinamismo en las zonas de conflictos mineros. La AIDSESEP y la CONACAMI han sido las más entusiastas en reimpulsar la Conferencia Permanente de los Pueblos Indígenas del Perú (COPPIP) que se creó originalmente en 1999 y que fue debilitada durante el gobierno de Toledo. Con todo esto, las organizaciones sociales indígenas en el Perú han conseguido muy pocos logros políticos sustantivos, su relación con los grupos electorales indígenas es escaso, ninguno ha logrado una plataforma de presencia nacional, o macro-regional. Si bien la AIDSESEP es la organización con más presencia en la región de la amazonía, sus problemas de representación y coordinación son altos, como se ha visto en las movilizaciones de 2009. Aunque el movimiento indígena amazónico ha logrado derogar los decretos legislativos que amenazaban su organización, su todavía frágil organización, en un ambiente hostil de movilización, le ha significado costos muy altos con resultados muy ambivalentes.

3. EL LEGADO INSTITUCIONAL Y LA CONSTRUCCIÓN DE UNA ARENA HOSTIL DE MOVILIZACIÓN

En la sección anterior hemos explicado cómo la democracia electoral ha permitido un espacio de politización de lo étnico sin construir mecanismos de representación formales en el sistema político. También hemos sugerido que este tipo de politización de lo indígena que ha ocurrido en el Perú es el resultado de un legado institucional que reproduce y fortalece una arena hostil para los movimientos indígenas, cuyo fortalecimiento podría empujar la construcción de estos mecanismos de representación. En esta sección tratamos de explicar cómo este legado se ha construido a través de diferentes procesos institucionales, que se superponen y se retroalimentan en el tiempo, dando forma a la arena para la agencia política, en este caso el escenario peruano de politización de lo indígena.

La construcción del legado institucional

Desde fines de los setenta se abrieron procesos de apertura e inclusión social de las poblaciones indígenas en el Perú en el campo. Por una serie de factores no previstos por los líderes de las reformas, este proceso de apertura llevó a indígenas campesinos y militantes de la izquierda marxista a actuar juntos en la esfera del movimiento social. Con un impulso muy fuerte, en muy pocos años, se construyeron las estructuras organizativas y las bases de la identidad política del movimiento campesino, que agrupaba un sector importante de la población indígena. Este proceso de construcción política estuvo caracterizado por una superposición muy grande entre la política del movimiento social y la del partido político. A través de una reforma agraria radical, el gobierno militar de Velasco (1968-1975) abrió un proceso de incorporación e intermediación de intereses de los indígenas campesinos con el Estado (McClintock, 1981; McClintock & Lowenthal, 1983). Sin embargo, la reforma agraria y su organización corporativa fueron concebidas como medios tanto de incorporación como de alto control de las comunidades. En Ecuador y Bolivia hubo un proceso de devolución de tierras a las comunidades y de alta negociación con los proyectos políticos de estos regímenes (Albó, 2008)²⁰. En el Perú, en cambio, se crearon unidades estatales de producción y autogestión para administrar las haciendas expropiadas y sus tierras. Asimismo, el gobierno trató de excluir a las organizaciones sociales de la política de partidos. Prohibida la política partidaria, la izquierda encontró en el mundo de los movimientos sociales un espacio fértil para seguir con su activismo político (García-Sayán, 1982; McClintock, 1984)²¹.

²⁰ Ver también Caumartin, C., G. Gray Molina & R. Thorp (2008).

²¹ Cooperativas agrarias de producción (CAP) o sociedades agrícolas de interés social (SAIS). Estas cooperativas incluían los ex trabajadores de las fincas y las comunidades de los alrededores. La mayor

En un contexto de crecientes contradicciones debido a las políticas de Velasco en el sector rural de la sierra, la izquierda logró una alta expansión en zonas indígenas campesinas, particularmente en las zonas del sur andino. Hacia 1974, solo el 9% de las tierras había sido repartido entre las comunidades (Arce, 1985, p. 84; Caballero, 1990, p. 100), las cooperativas no lograban resolver las necesidades socioeconómicas de los campesinos (Figueroa, 1973; Webb & Figueroa, 1975)²², y la ‘modernización’ de las organizaciones comunales al interior de las cooperativas creaba conflictos entre las comunidades y los burócratas de las cooperativas (Bourque & Palmer, 1975, p. 190)²³. En 1972, la creación de la Agencia de Participación y Movilización Popular y de la Confederación Nacional Agraria (CNA) como órgano de expresión legítima de los sectores agrícolas en 1972²⁴, despojó a las federaciones campesinas preexistentes, como aquellas vinculadas a la CCP y a la izquierda, de su capacidad oficial de representación (Bourque & Palmer, 1975)²⁵. Todos estos elementos llevaron a una situación de conflicto. Los campesinos indígenas pasaron de luchar contra los terratenientes a rechazar la intervención del Estado: un nuevo ciclo de las invasiones de tierras comenzó en varias partes del territorio con epicentro en el Sur (García-Sayán, 1982; Sánchez, 1981), y se extendieron en el departamento de Puno en la década de los ochenta (Rénique, 2004; Caballero, 1990). Las tomas de tierras aumentaron con el derrocamiento de Velasco en 1975 y las fuerzas indígenas campesinas se fortalecieron con la radicalización de la oficial organización agraria, la CNA, cuyos líderes adoptaron un discurso crítico frente al Estado. La CNA fue finalmente declarada ilegal en 1976. La CCP se convirtió en los años setenta en el aparato central de un movimiento campesino bastante dinámico que a finales de la década aglutinaba alrededor de 250.000 miembros de 500 organizaciones (federaciones, sindicatos, comunidades,

parte de estas unidades estatales se desarrollaron en aquellas áreas donde el sistema de hacienda había sido más prevalente y donde los campesinos indígenas tenían una memoria muy viva de la explotación tradicional. El departamento de Cusco y Puno fue sede de la mayor transformación de la tenencia de la tierra en la Sierra, representando cerca del 45% del total de tierras expropiadas en la Sierra.

²² Cuando se vieron obligados a pagar sueldos y centralizar la producción, a estas haciendas pre-capitalistas les fue muy difícil alcanzar el nivel requerido de eficiencia para producir beneficios (Figueroa, 1973; Webb & Figueroa, 1975).

²³ Por ejemplo, solo aquellos que podían leer y escribir eran elegibles para los cargos en el consejo.

²⁴ Los trabajadores de las CAPs y las SAIS, los agricultores independientes y las comunidades reconocidas oficialmente fueron integrados en esta organización. Véase Palmer (1973) para un análisis de la estructura y el rol formal de SINAMOS en sus años de formación.

²⁵ Coincidentemente, este fue el caso de las federaciones que se habían creado en la década anterior de agitación social. De 1956 a mediados de los años 60 se dio un primer ciclo de invasiones de tierras controlado por la realización de una reforma agraria parcial y una intervención militar en las regiones problemáticas como Cusco (Cotler & Portocarrero, 1976, p. 292). En estas regiones, el ejército también tuvo que responder a la incursión de un movimiento guerrillero (Lowenthal, 1975).

y otros) en 17 departamentos, principalmente en las sierra sur. (Mar *et al.*, 1980; McClintock, 1984; Monge, 1989). La construcción de un movimiento de campesinos indígenas de la sierra nunca fue mayor que en este momento. Las invasiones no solo representaban demandas locales contra los terratenientes. La movilización contra el Estado nacional impulsaba la construcción de federaciones en las provincias y luego en las regiones, con un amplio apoyo de los partidos de la izquierda.

Los indígenas campesinos y los militantes de la izquierda, ambos actuando en la esfera del movimiento social, construyeron las estructuras organizativas y las bases culturales más importantes del movimiento indígena campesino, con una superposición muy grande entre la organización social y el partido político, que se concebía como un partido marxista de cuadros²⁶. En relación a las estructuras organizativas, grupos como Vanguardia Revolucionaria brindaron estrategia y táctica para la toma de las tierras, crearon redes, construyeron contactos con otras organizaciones, difundieron la información a través de boletines y conferencias, y desarrollaron un repertorio eficaz de activismo político en el campo. En el Perú, organizaciones como la CCP crearon su estructura organizativa sobre la base de la idea de la organización de «cuadros» distintiva del partido marxista y muy vigente en una izquierda peruana que había estado por mucho tiempo ajena a la arena electoral, y por lo tanto altamente ideologizada²⁷. En su momento, esta estructura ayudó a una centralización rápida del movimiento campesino peruano sostenida por cuadros especializados, de origen campesino o no-campesino, y de dedicación exclusiva. Sin embargo, en el largo plazo, la presencia de la izquierda y sus recursos, que sostenían un tipo de organización política muy demandante en tiempo y dedicación inhibió que los propios campesinos indígenas construyeran, si bien más lentamente, estructuras de organización con sus propios recursos, con líderes cuya dedicación responda mejor a su entorno económico, y con un discurso y repertorio más basado en su memoria colectiva y necesidades concretas que en consignas ideológicas. La tesis oficial de la organización de «cuadros» insertados en la «masa» y las diferencias reales y dramáticas que existía entre los dirigentes y la población indígena campesina creó una organización sumamente diferenciada y dispersa. Finalmente, la fuerte inclinación ideológica de la izquierda hizo al movimiento muy propenso a la división y no a las alianzas, afectando a la larga la cohesión de los grupos (Rénique, 1987, 1988).

En relación con la identidad política, la lucha por la tierra y la autonomía de la organización fue una poderosa fuente de identidad política durante estos años (Ballón, 1980). Los líderes de la izquierda y los campesinos indígenas lograron mantener un

²⁶ La mayoría de los partidos de izquierda se consideraban marxistas-leninistas, salvo el Partido Socialista Revolucionario, que decía aceptar nada más la «interpretación marxista del capitalismo» (Lynch, 1999).

²⁷ La arena electoral tiende a generar incentivos para la moderación de los discursos y para el pragmatismo político, en función de conseguir el mayor apoyo de votos Przeworski (1985).

delicado equilibrio respondiendo al discurso «incluyente» del gobierno con un discurso político de rechazo al continuismo «del Estado oligárquico al Estado burgués». En los ojos de los líderes del movimiento campesino, el Estado se convirtió en el nuevo propietario de la hacienda, aún más poderoso. «Wanuchun Asnu Cooperativa» («muerte para la cooperativa, ese burro viejo») fue el lema de la CCP que resonó en el altiplano (CCP, 1974; FDCC, 1977, 1981). Este discurso se adaptó muy bien tanto a la ideología marxista como a la realidad y aspiración de las poblaciones indígenas campesinas. El discurso de clases creado por la CCP era altamente consistente con las experiencias negativas de las comunidades con las cooperativas y los funcionarios de la reforma agraria. Más aún, no había nada inherentemente conflictivo entre este discurso y las identidades y aspiraciones por tierra y liberación locales. La lucha por la tierra era parte de la memoria colectiva de agravios y de la cultura política de las comunidades indígenas. En ese sentido, en las comunidades indígenas campesinas la lucha por la tierra resonaba tanto a su historia de etnia como a su historia de clase²⁸. Los partidos de la izquierda como VR y el MIR fueron los primeros en incorporar creativamente las reivindicaciones de tierras en su discurso marxista²⁹.

De la Cadena (2001) ha argumentado que la retórica de clase fue una opción política para los pueblos indígenas que no significó la pérdida de sus culturas, sino más bien una estrategia hacia su empoderamiento (p. 20). El proceso que hemos reconstruido a partir de nuestras entrevistas nos ayuda a ampliar el debate que De la Cadena plantea. Nuestra lectura es que en el proceso de movilización, los líderes del movimiento indígena campesino aprendieron a leer su realidad y problemas con un marco analítico «clasista» altamente ideológico, a pesar de que elementos de su cultura indígena se encontraban muy presentes en diferentes ámbitos de su organización³⁰. Della Porta & Diani argumentan que los marcos analíticos pueden restringir o ampliar las opciones de identidad política de los movimientos sociales (1999, pp. 164). El movimiento social desarrolló un tipo de clasismo que hizo «invisible» sus características étnicas.

En resumen, el escenario de polarización alrededor de la lucha por la tierra fue importantísimo en la exitosa influencia que tuvo la izquierda peruana en las bases

²⁸ Montoya (1989) argumenta que nada más diferente que una lucha exclusivamente material. La tierra para las comunidades campesinas indígenas era el símbolo de su carencia histórica como indios, de su exclusión de la sociedad y de la restauración de su cultura y sus orígenes como pueblo.

²⁹ Vanguardia Revolucionaria incorporó la lucha por la tierra con éxito en su discurso marxista, en la que esta lucha fue el primer paso en la organización de una clase de movimiento de base con el fin de basarse en una alianza obrero-campesina (CCP, 1974, p. 1). Las tierras para las comunidades eran una forma de empoderar a las comunidades y a sus organizaciones autónomas que formarían la base del Estado que Vanguardia Popular y otros grupos como el MIR estaban buscando a construir.

³⁰ Entrevista con Mollohuanca, Merma y Silva en Cusco, agosto de 2008. Ver también *El Caballo Rojo* 42 (1981).

organizacionales y culturales del movimiento campesino, fundamentalmente en el sur de la Sierra. Si usamos intuitivamente la experiencia de las rondas que se desarrollaron en Cajamarca como un contrafactual —y que se extendieron hacia las zonas de la Sierra de los departamentos vecinos de Amazonas, La Libertad, Lambayeque y Piura— vemos que la influencia de la izquierda no fue posible, en el mismo grado, debido a que no existieron las condiciones de polarización del Sur. El tipo de estructura organizativa e identidad política que surgió en el movimiento campesino fue muy diferente. Paradójicamente, en una zona donde se esperaría una mayor preeminencia del discurso clasista por la extensión del mestizaje y la mayor integración a la economía nacional, sin mayor conflicto por la tierra, la izquierda marxista tuvo una menor acogida e interés en el nivel local³¹. Sin mayor presencia de cuadros especializados de la izquierda a nivel local, aparecieron un tipo de organización y una identidad política completamente originales, *las rondas*. En los años formativos, los ronderos tuvieron que construir su articulación sobre la base de sus propios recursos y memoria colectiva. Sin cuadros altamente comprometidos ni especializados, las redes tenían que ser densas en la base y con una alta y compulsiva rotación dirigenzial (Starn, 1992). De la misma forma, sin la influencia de marcos analíticos más «sofisticados», léase marxistas-leninistas, el deseo por justicia impulsó un proceso de construcción colectiva muy simple pero muy fuerte de ‘la autonomía de la justicia campesina’³².

Hemos tratado de explicar en esta sección las condiciones en las que el movimiento indígena campesino surge en los setenta y adquiere características propias de la izquierda marxista peruana con la que se asocia. Albó (2008) y Becker (2008) son excelentes análisis de la diferente trayectoria de la izquierda en Ecuador y en Bolivia, y de cómo con estructuras organizativas más densas y un discurso ideológico más flexible, que incorporaba de forma positiva los elementos indígenas de la población campesina, logró fortalecer eventualmente las bases de un movimiento indígena de izquierda en esos países.

³¹ En el norte, el conflicto en torno a la tierra se resolvió a mediados de los setenta y las comunidades se quedaron solas por primera vez después de desaparición de los terratenientes (Muñoz *et al.*, 2007). Los líderes comunitarios se interesaron más en la solución de sus problemas inmediatos y de la comunidad, especialmente la escalada de robos de ganado que alcanzó proporciones de epidemia en Cajamarca a mediados de la década de 1970 (Gitlitz & Rojas, 1983; Gitlitz, 1998).

³² Los ronderos enfatizaron su condición de ruralidad —estrechamente relacionada con su historia de discriminación como indios— para diferenciar «su justicia» de la «justicia discriminadora» de la ciudad y su condición comunal andina para justificar a la ronda y la asamblea comunal como fuente de una justicia real. Sin ser un movimiento que necesariamente se autopercebe como indígena, el reconocimiento estatal del derecho constitucionario y de las estructuras autónomas de gobierno comunal ha ayudado al desarrollo constitucional en el Perú de una noción más heterogénea y multicultural de la ciudadanía (Yrigoyen 2002; Sieder 2002).

Los efectos del legado institucional y el escenario fujimorista

En esta subsección pasamos a explicar cómo las organizaciones indígenas campesinas como la CCP fueron lidiando las consecuencias del legado de superposición entre la política del movimiento y la política del partido. Esta superposición impidió ver la necesidad de una mayor separación y construcción autónoma de las organizaciones. La verticalidad e ideologización de las organizaciones previamente constituidas resultaron en una cultura política que no fue fácil de superar, ni por los líderes de las organizaciones campesinas, ni por los líderes de los partidos, quienes frecuentemente eran los mismos. Finalmente, la lógica competitiva de la política de partidos terminó obstaculizando la creación de espacios autónomos de convergencia entre las organizaciones sociales del mundo rural o andino. Al final de la sección, mostramos cómo a fines de los años ochenta las organizaciones campesinas indígenas se derrumbaron junto con los partidos políticos que las apoyaban, lo que abrió la puerta para la campaña de desprestigio y criminalización de la protesta que caracteriza al legado de Fujimori.

Luego del colapso del gobierno militar y el retorno a las elecciones en 1980, el nuevo modelo de representación que emergió fue altamente inclusivo (Sanborn, 1991). El alto voto rural que consiguieron los partidos de izquierda indicó el grado de expansión de estos grupos en la década anterior entre los campesinos indígenas (McClintock, 1984)³³. Si en el pasado la izquierda actuaba a través de las organizaciones indígenas campesinas que representaban los intereses de los sectores rurales frente al Estado, con el nuevo régimen la relación se invierte. La mediación de los intereses de los campesinos indígenas frente al Estado la tienen ahora los partidos políticos (Ballón, 1989). Dados los recursos organizativos y simbólicos que los partidos políticos de la izquierda habían acumulado en los años anteriores de la movilización, las organizaciones sociales aspiran fundamentalmente a una representación a través de los partidos de la izquierda en este nuevo contexto.

Sin embargo, el terreno político de los movimientos sociales es muy diferente del terreno político de los partidos³⁴ y eso fue claro en el Perú en el contexto de los ochenta. En su análisis del sistema de partidos en esos años, Martín Tanaka advirtió claramente la problemática de la distinción entre estas arenas políticas en el Perú,

³³ La alta votación que los diversos grupos de izquierda obtuvieron en las elecciones para la Asamblea Constituyente en 1978 fue una gran sorpresa. Representaba la votación más alta de un partido de izquierda en América Latina después de Chile en 1970 (Sanborn, 1991). Ya en 1956 y 1962-1963, la alta votación de otros partidos populares como Acción Popular en zonas de predominancia indígena denotan el proceso de incorporación partidaria que se venía desarrollando.

³⁴ Tilly (2007b) desarrolla un análisis muy claro de esta distinción.

la de los movimientos sociales y la de los partidos (Tanaka, 1998)³⁵. Por un lado, los actores políticos de la izquierda tuvieron que responder a un mayor número de personas que aquellos afiliados a las organizaciones sociales así como a tareas electorales muy concretas como organizar listas de candidatos y preparar programas de gobierno. Las agendas políticas de los partidos generalmente superaban las demandas más específicas de los movimientos sociales y muchas veces generaban tensiones al interior del partido porque las agendas necesarias de los primeros para capturar mayor apoyo electoral podían fácilmente entrar en conflicto con las demandas de estos últimos (Tanaka, 1998; Grompone, 1991). Finalmente, la figura del frente político hacía que los partidos de izquierda asociados a las organizaciones de campesinos indígenas no solo compitieran con los partidos de derecha o de centro, sino también con los otros partidos de izquierda de su propio frente electoral³⁶.

Por otro lado, las organizaciones sociales requerían también adaptación de sus organizaciones, el desarrollo de un nuevo liderazgo y un programa, ya que el gran conflicto por la tierra había concluido³⁷. La efectividad de los movimientos sociales no se mide tanto por los números, sino por la habilidad del grupo de articular demandas en forma rápida, coherente y coordinada, así como por la capacidad de ofrecer una identidad política, discurso y formas de expresión que convoquen y den impulso a la protesta (Tilly, 2007b, p. 249). Con el regreso a la democracia y la inclusión de los partidos de izquierda en la carrera electoral, el proceso de construcción del movimiento campesino, muy dinámico en los años setenta, fue interrumpido por la cantidad de recursos que tuvieron que pasar a la construcción del frente electoral. Hacia el año 1982, las discusiones alrededor del VI congreso de la CCP expresaba una creciente conciencia de estas necesidades³⁸. Pero la urgencia no fue sentida de forma uniforme, los líderes campesinos encontraban cada vez más difícil moverse solos en la antigua estructura organizativa y empezaron a quejarse de que los partidos usaban la organización y las viejas lealtades para aumentar su poder electoral, en lugar de responder a las necesidades de la construcción del movimiento. Las disputas entre los partidos de izquierda se convirtieron en perjudiciales para la organización cuando tratando de obtener apoyo para la potenciación de su propio

³⁵ Este hecho plantea a los actores partidarios el desafío de ejercer sus tareas de representación en un contexto en que la distinción entre partidos y movimientos sociales asume nuevos significados y en el que la centralidad de una dinámica movimientista cede el paso a otra mediática, donde la opinión pública es cada vez más importante (Tanaka, 1998, p. 34).

³⁶ Para una mejor descripción de la dinámica de partidaria de la Izquierda Unida, véase Sanborn (1991), Roberts (1992) y Tanaka (1998). Rénique (2004) es una excelente referencia de la historia de la política partidaria de la izquierda en el Sur andino.

³⁷ Ver *El Caballo Rojo* 113 (1982).

³⁸ Ver *El Caballo Rojo* 115 (1982) y 91 (1982).

partido dentro de la IU obstaculizaban el diálogo y debate entre las diferentes organizaciones del sector rural. Este fue el caso de permanentes diferencias entre la CNA y la CCP, largamente motivadas por las disputas entre los partidos que representaban posturas pre-Vanguardia Revolucionaria y pre-Velasco³⁹, y de la división de las rondas campesinas a nivel departamental por la competencia política entre el APRA y Patria Roja (Starn, 1992). En la década de 1980, las controversias entre los partidos se convirtieron en un claro obstáculo para la construcción de espacios de debate entre diferentes movimientos campesinos de manera autónoma y amplia. En Bolivia y Ecuador, la rápida pérdida de legitimidad de la izquierda y la diferente relación (organizacional y simbólica) entre el movimiento campesino y los partidos políticos permitieron que las diferentes organizaciones indígenas campesinas empezaran a movilizarse con nuevas estructuras organizativas e identidad política y escalaran en negociaciones y en alianzas entre ellas sin mayor intermediación de los partidos políticos (Van Cott, 2005).

El proceso democrático de los ochenta, en vez de impulsar y fortalecer un movimiento campesino que pudiera servir de base social para un potencial movimiento indígena, como ocurrió en Ecuador y Bolivia, lo debilitó. En la segunda parte de la década, la violencia empezó a afectar las oportunidades de asociación de los sectores campesinos. Así mismo, la crisis económica empezaba a minar los derechos sociales previamente adquiridos por estos sectores. La capacidad de respuesta local a estos problemas fue mayor en los sectores campesinos e indígenas más organizados, pero el movimiento social a nivel nacional se derrumbaba al mismo tiempo que colapsaban los partidos políticos populares que por décadas habían sido aliados de estas organizaciones. Finalmente, la violencia, la crisis económica, el sentido de ingobernabilidad, y el entrapamiento de los partidos para responder a estos problemas llevaron a la izquierda en el Perú al desprestigio político y el colapso al final de la década.

Lo que siguió en 1990 con la elección de Alberto Fujimori era un modelo de representación electoral-mediático (Tanaka, 1998). En este modelo los nuevos partidos independientes eran poco más que etiquetas o vehículos para los políticos de todos los colores ideológicos que habían abandonado sus partidos tradicionales para unirse a los partidos «desideologizados» y «pragmáticos» (Cameron & Levitsky, 2003). El resultado fue la mayor fragmentación de la política en todos los niveles que hemos explicado en la primera sección⁴⁰. Con los años, la realidad fue que la

³⁹ Ver *El Caballo Rojo* 133 (1982); las entrevistas a dirigentes agrarios en *QueHacer* 12 (1981); el reporte de Eguren, F. y A. Filomeno en *QueHacer* 18 (1982) y las entrevistas a Andrés Luna Vargas y Felipe Huamán en *QueHacer* 28 (1984).

⁴⁰ En el plano nacional, la relación con los medios de comunicación y el desarrollo de una imagen pública nacional se convirtió en esencial para las elecciones presidenciales y parlamentarias (Conaghan,

fragmentación de los sistemas políticos no solo se dio en el Perú, sino fue un fenómeno común en América Latina y los países andinos (Van Cott, 2005).

En países como Bolivia y Ecuador, nuevos actores sociales, los movimientos indígenas, surgieron como una alternativa de renovación al sistema tradicional de partidos políticos. En estos países, el escenario de fragmentación de la política a fines de los ochenta no significó una fragmentación de las organizaciones indígenas campesinas, dada la distinta relación que estas organizaciones habían construido con los partidos populares en los años previos. La crisis y el progresivo recorte de derechos que vino con la crisis económica sirvieron, por el contrario, de catalizador para la emergencia de nuevos actores, quienes por el tipo de organizaciones densas en la base e imaginarios culturales más flexibles pudieron desligarse más rápidamente de los partidos con los que en el pasado estuvieron asociados y así progresivamente ocupar el espacio que estas agrupaciones dejaron en el terreno político dado su creciente desprestigio político. De esta manera, saltaron a la arena política formal y ocuparon un espacio dejado por los partidos tradicionales. Esto no fue posible en el Perú dado el grado de asociación y de superposición entre la política del movimiento y una política de partido que se había construido sobre la base de una organización altamente vertical y de una orientación ideológica extrema. Las consecuencias negativas de esta superposición no se identificaron a tiempo, lo que debilitó tanto a la izquierda como al movimiento campesino indígena. A fines de la década, el movimiento campesino colapsó junto al sistema de partidos.

El estado de crisis total, tanto en la economía, como en la política, la sensación de ingobernabilidad y terror, y la situación de fragmentación y sensación de fracaso de las organizaciones sociales ofreció un espacio abierto para el fujimorismo político, una estrategia que, aunque aparentemente diferente, reforzó a un más mecanismos de incorporación caracterizados por el verticalismo y el clientelismo, en donde la protesta y la movilización no solo se vieron desprestigiadas, sino crecientemente criminalizadas. Muñoz *et al.* (2007) han explorado la diversidad regional de la acción colectiva entre poblaciones indígenas en el nuevo contexto de los años noventa y mostraron cómo los líderes locales enfrentan hoy una arena política que es muy problemática de manejar fuera del espacio inmediato local; esta situación se vuelve mucho más visible entre poblaciones predominantemente indígenas. Alcanzar un nivel de movilización a nivel nacional y regional requiere de recursos económicos, conexiones con líderes políticos reconocidos y la prensa, y la incursión en relaciones clientelares (Muñoz *et al.*, 2007; Tanaka, 2001). En este contexto, como hemos

2002; Tanaka, 1998). En el nivel municipal, el nuevo modelo electoral, junto con la organización política muy fragmentados del país (195 provinciales y 1.833 municipalidades distritales), hizo de la política en el Perú muy desarticulada, especialmente en las zonas donde viven los pueblos indígenas.

explicado, surgen candidatos que usan las demandas desarticuladas de las poblaciones indígenas para construir su apoyo electoral, pero estas prácticas no construyen formas transparentes de representación. Si estas prácticas incrementan una arena hostil, de desilusión y escepticismo con la construcción de organizaciones de cualquier tipo, el legado de la violencia y represión se mantiene para debilitar el surgimiento de los movimientos a todo nivel a través de la desconfianza, el miedo, y la sospecha entre los actores.

CONCLUSIONES

Los esfuerzos del régimen de Velasco de cooptar las organizaciones indígenas campesinas y las políticas contradictorias de distribución de tierras crearon un escenario de polarización que favoreció la expansión de la izquierda. Surge entonces una asociación muy estrecha entre una izquierda vertical y muy ideologizada y las organizaciones indígenas campesinas que representaban los intereses de los sectores rurales frente al Estado. En este contexto, una buena parte del movimiento campesino adopta el tipo de organización vertical de cuadros del partido marxista y una identidad clasista extremadamente ideológica. Hubo sin embargo experiencias que contrastaron con esta tendencia. La experiencia de las rondas campesinas en el norte del país, así como el movimiento amazónico, son procesos organizacionales y culturales diferentes⁴¹.

Cuando el país regresa a un régimen democrático, la relación se invierte. La mediación de los intereses de los campesinos indígenas frente al Estado la tienen ahora los partidos políticos. Las organizaciones sociales aspiran a una representación a través de los partidos. Sin embargo, el legado vertical e ideológico de una organización de cuadros restará capacidad al movimiento campesino para construir una infraestructura organizacional e identidad política propia. La lógica competitiva de la política de partidos que se superponía e imponía a la lógica del movimiento terminó obstaculizando la creación de espacios autónomos de convergencia entre las organizaciones sociales del mundo rural, andino o amazónico. Al final de esta etapa, la crisis de fines de los años noventa y la caída de los partidos políticos, que en gran parte proveían la infraestructura organizacional y el discurso político a las organizaciones campesinas indígenas, creará un escenario de fragmentación no solo de la política, sino de la organización social. A esto se sumará un clima de mayor criminalización de las protestas heredado del conflicto armado, particularmente en las zonas rurales y la campaña de desprestigio de la movilización por Fujimori, que elevará a un más la hostilidad de la arena de la movilización indígena en el Perú.

⁴¹ Véase Chirif (2005) para un breve recuento de la experiencia del movimiento amazónico.

En esta arena hostil, de cambio y continuidad, los diferentes intentos de incorporación política y sus legados institucionales han reforzado un tipo de politización de lo indígena, «desde arriba», en vez de prevenir la politización de la etnicidad. En el Perú, lo indígena se politiza con débiles movimientos indígenas, fuertemente influenciada por el desarrollo de la política electoral regional y local y por la predominancia de líderes carismáticos, que refuerzan relaciones clientelares y no democráticas de representación.

REFERENCIAS

- Alarcón, A. (1982). VI Congreso CCP, Los Campesinos y la Unidad. *El Caballo Rojo* 115 (25/07/82), p. 4.
- Albó, Xavier (2008). Movimientos y poder indígena en Bolivia, Ecuador y Perú. *Cuadernos de Investigación* 71. La Paz: CIPCA.
- Anderson, Benedict (1983). *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres: Verso.
- Arce, Elmer (1985). Comunidades campesinas y políticas del Estado: década del 70. *Socialismo y Participación* 12, pp. 81-91.
- Ballón, Eduardo (1980). Movimiento campesino y conciencia de clase. *QueHacer* 4 pp. 110-117.
- Ballón, Eduardo (1989). Estado, sociedad y sistema político peruano; velasquismo, APRA y Alan García. En L. Meyer & José Luis Reyna (editores), *Los sistemas políticos en América Latina*. Mexico: Siglo XXI, pp. 171-196.
- Ballón, E., F. Eguren & D. García-Sayán (1981). El partido en el Perú: a propósito de un estilo y una manera de construir la organización. *Que Hacer* 10, pp. 56-64.
- Barth, Fredrik (1969). *Ethnic Groups and Boundaries: the Social Organization of Culture Difference*. Bergen: Allen & Unwin.
- Bates, Robert (1971). *Unions, Parties, and Political Development, a Study of Mineworkers in Zambia*. New Haven: Yale University Press.
- Bates, Robert, Rui de Fuguereido & Barry Weingast (1998). The Politics of Interpretation: Rationality, Culture and Transition. *Politics & Society* 26 (4), pp. 603-642.
- Becker, Marc (2008). *Indians and Leftists in the Making of Ecuador's Modern Indigenous movements*. Durham: Duke University Press.
- Bedford, Robert (1997). An Insider's Critique of the Social Movement Framing Perspective. *Sociological Inquiry. Special Section: Social Movements* 67 (4), pp. 409-430.
- Bedford, Robert & David Snow (2000). Framing Processes and Social Movements and Assessment. *Annual Review of Sociology* 26, pp. 611-639.

- Bourque, Susan & David Palmer (1975). Transforming the Rural Sector: Government Policy and Peasant Response. En Abraham Lowenthal (editor), *Peruvian Experiment: Continuity and Change Under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.
- Brass, Paul (1997). *Theft of an Idol: text and context in the representation of collective violence*. Princeton: Princeton University Press.
- Brubaker, R. (2004). *Ethnicity without groups*. Cambridge: Harvard University Press.
- Caballero, Víctor (1990). El Modelo Asociativo en Junín y Puno: Balance y Perspectivas del Problema de la Tierra. En Ángel Fernández & Alberto Gonzales (editores), *La reforma agraria peruana, 20 años después*. Chiclayo: Centro de Estudios Solidaridad-Concytec, pp. 97-130.
- Cánepa, Gisella (1998). *Máscara, transformación e identidad en los Andes: la fiesta de la Virgen del Carmen Paucartambo-Cuzco*. Lima: Fondo Editorial de la PUCP.
- Cánepa, Gisella (2008). The Fluidity of Ethnic Identities in Peru. *CRISE Working Paper 46*. Universidad de Oxford.
- Caumartin, C., Gray Molina, G., & R. Thorp (2008). Inequality, Ethnicity and Political Violence in Latin America. En F. Stewart (editor), *Horizontal Inequalities and conflict, Understanding Group Violence in Multiethnic Societies*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 227-251.
- CPP-Confederación Campesina del Perú (1973). Semblanza bibliográfica de Justiniano Minaya. *Voz Campesina 22*, pp. 3-5.
- CPP-Confederación Campesina del Perú (1974). *Conclusiones del IV Congreso de la Confederación Campesina del Perú*. Lima: CCP.
- Chandra, Kanchan (2001). Introduction: Constructivist Findings and Their Non-Incorporation. *APSA-CP: Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the American Political Science Association 12* (1), pp. 7-11.
- Chirif, Alberto (2005). A casi 40 años de la Sal de los Cerros. *Actualidad* <http://www.servindi.org/actualidad/1554>. Fecha de consulta: 28 de mayo de 2009.
- Cohen, Jean (1985). Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Contemporary Social Movements. *Social Research 52* (4), pp. 663-716.
- Collier, Ruth & David Collier (1991). *Shaping the Political Arena. Critical Junctures, the Labor Movement, and Regime Dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press.
- Conaghan, C. (2002). Cashing In on Authoritarianism: Media Collusion in Fujimori's Peru. *Harvard International Journal of Press/Politics 7* (1), pp. 115-125.
- Cotler, Julio & Felipe Portocarrero (1976). Organizaciones Campesinas en el Perú. En José Matos Mar (editor), *Hacienda, Comunidad y Campesinado en el Perú*. Lima: IEP, pp. 267-310.

- Comisión de la Verdad y la Reconciliación (2004). *Informe final: Perú, 1980-2000*. Lima: CVR.
- Dávila Puño, Julio (2005). *Perú: Gobiernos locales y pueblos indígenas*. Lima: Grupo de Trabajo Racimos de Ungurahui.
- De la Cadena, Marisol (2000). *Indigenous Mestizos: the politics of race and culture in Cuzco, Peru, 1919-1991*. Durham: Duke University Press.
- De la Cadena, Marisol (2001). *Reconstructing Race, Racism, Culture and Mestizaje en Latin America*. NACLA Report on the Americas. Nueva York: NACLA.
- Degregori, Carlos Iván (1981). CCP: La larga marcha por la tierra y el poder. *El Caballo Rojo* 42 (01/03/81), p. 3.
- Degregori, Carlos Iván (1982). Paro Agrario. La rebelión de Lampas. *El Caballo Rojo* 133 (28/11/82), p. 3.
- Degregori, Carlos Iván (1998a). Movimientos étnicos, democracia y nación en Perú y Bolivia. En C. Dary (editor), *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*. Ciudad de Guatemala: FLACSO, pp. 159-225.
- Degregori, Carlos Iván (1998b). Ethnicity and Democratic Governability in Latin America: Reflections from Two Central Andean Countries. En América F. Agüero & J. Stark Fault, *Lines of Democracy in Post-Transition Latin*. Miami: North-South Center Press, pp. 203-234.
- Degregori, Carlos Iván (1999). Pueblos indígenas y democracia en América Latina. En Juan Carlos Nieto Montesinos (editor), *Sociedades multiculturales y democracias en América Latina*. México: UNESCO-DEMOS, pp. 177-210.
- Della Porta, Donatella & Mario Diani (1999). *Social Movements: an introduction*. Oxford: Blackwell.
- Durand Guevara, A (2006). Revaloración étnica y representación política: Los casos de INTI y MINCAP de Lircay, Huancavelica. En J. Iguíñiz, J. Escobal & C. I. Degregori (editores), *Perú: El problema agrario en debate*. Lima: SEPIA, p. 541-582.
- Elster, Jon (1989). *The Cement of Society. A Study of Social Order*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Eguren, F. & A. Filomeno (1982). Dos Congresos un camino. *QueHacer* 18 pp. 48-59.
- FDCC. Federación Departamental del Cusco (1977). *Informe Sobre la Toma de Tierras en Anta*. Cusco: FDCC.
- FDCC. Federación Departamental del Cusco (1981). *Resoluciones y Conclusiones del IV Congreso de la Federación Departamental de Campesinos del Cusco*. Cusco: FDCC.

- Figueroa, Adolfo (1973). *El Impacto de las Reformas Actuales sobre la Distribución de Ingresos en el Perú*. Trabajo presentado en el seminario internacional «Distribución del ingreso y desarrollo». Lima: CISEPA.
- García, María Elena (2005). *Making Indigenous Citizens: identities, education, and multicultural development in Peru*. Stanford: Stanford University Press.
- García, María Elena & Juan Antonio Lucero (2004). ¿Un país sin indígenas? Re-thinking Indigenous Politics in Peru. En Nancy Postero & Leon Zamosc (editores), *The Struggle for Indigenous Rights in Latin America*. Sussex: Sussex Academic Press, pp. 158-188.
- García-Sayán, Diego (1982). *Tomas de tierras en el Perú*. Lima: CEPES.
- Geertz, Clifford (1973). *The Interpretation of Cultures; selected essays*. Nueva York: Basic Books.
- Gellner, Ernest (1983). *Nations and Nationalism*. Oxford: Blackwell.
- Gitlitz, John (1998). Decadencia y supervivencia de las rondas campesinas del norte del Perú. *Debate Agrario* 28, pp. 23-53.
- Gitlitz, John & Telmo Rojas (1983). Peasant vigilante committees in northern Peru. *Journal of Latin American Studies* 151, pp. 163-197.
- Gonzales, R. (1982). Cuarto Consejo de la CCP: se hace camino al andar. *El Caballo Rojo* 91 (07/02/82), p. 3.
- Grompone, Romeo (1991). *El velero en el viento. Política y sociedad en Lima*. Lima: IEP.
- Hale, Charles (2005). Neoliberal Multiculturalism. *Political and Legal Anthropology Review* 28 (1), pp. 10-19.
- Huamán, Felipe (1984): Sí, los patronos podrían regresar. *QueHacer* 28 pp. 43-45.
- Isaacs, Harold (1975). *Idols of the Tribe: group identity and political change*. Cambridge: Harvard University Press.
- Laitin, David (1986). *Hegemony and Culture, Politics and Change among the Yoruba*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Levitsky, Steven & Maxwell Cameron (2003). Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru. *Latin American Politics and Society* 45 (3), pp. 1-33.
- Lowenthal, Abraham ed. (1975). *Peruvian Experiment: Continuity and Change Under Military Rule*. Princeton: Princeton University Press.
- Luna Vargas, Andrés (1984). La derecha alienta diferencias. *QueHacer* 28, pp. 41-43.
- Lynch, Nicolás (1999). *Una tragedia sin héroes. La derrota de los partidos y el origen de los independientes. Perú, 1980-1992*. Lima: Fondo Editorial de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos.

- Madrid, Raúl (2008). The Rise of Ethnopolitism in Latin America. *World Politics* 60, pp. 475-508.
- Madrid, Raúl (2009). Peru: Ethnic Politics without Ethnic Parties. Manuscrito a ser publicado en *The Rise os Ethnic Politics in Latin America*. Libro inédito de próxima publicación en Cambridge University Press.
- Mahoney, James (2003). Strategies of Causal Assessment in Comparative Historical Analysis. En James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer, *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mallon, Florencia (1992). Indian Communities, Political Cultures, and the State in Latin America, 1780-1990. *Journal of Latin American Studies* 24, pp. 35-53.
- Mallon, Florencia (1995). *Peasant and Nation: the Making of Postcolonial Mexico and Peru*. Berkeley: University of California Press.
- Matos Mar, José & Juan Mejía (1980). *La reforma agraria en el Perú*. Lima: IEP.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow & Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention. Cambridge Studies in Contentious Politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- McCarthy, Joseph & M. Zald (1977). Resource Mobilization and Social Movements. *American Journal of Sociology* 82, pp. 1212-1239.
- McClintock, Cynthia (1981). *Peasant Cooperatives and Political Change in Peru*. Princeton: Princeton University Press.
- McClintock, Cynthia (1984). Why Peasants Rebel: The Case of Peru's Sendero Luminoso. *World Politics* 37 (1), pp. 48-84.
- McClintock, Cynthia (2001). Peru's Sendero Luminoso Rebellion: Origins and Trajectory. En Susan Eckstein & Manuel Antonio Garretón Merino (eds), *Power and Popular Protest. Latin American Social Movements*. Berkeley: University of California Press, pp 61-101.
- McClintock, Cynthia & Abraham F. Lowenthal (1983). *The Peruvian experiment reconsidered*. Princeton: Princeton University Press.
- Monge, Carlos (1989). La Reforma Agraria y el Movimiento Campesino. *Debate Agrario* 7, pp. 63-84.
- Montoya, Rodrigo (1989). *Lucha por la tierra, reformas agrarias y capitalismo en el Perú del siglo XX*. Lima: Mosca Azul.
- Muñoz, Ismael, Maritza Paredes & Rosemary Thorp (2007). Group Inequalities and the Nature and Power of Collective Action: Case Studies from Peru. *World Development* 35 (11), pp. 1815-2040.
- Murra, John V. (1984). Andean Societies. *Annual Review of Anthropology* 13, pp. 119-141.

- Pajuelo Teves, R. (2006). *Participación política indígena en la sierra peruana: Una aproximación desde las dinámicas nacionales y locales*. Lima: IEP.
- Palmer, David Scott (1973). *Revolution from Above: Military Government and Popular Participation in Peru, 1968-1972*. Ithaca: Cornell University.
- Paredes, M (2008). *Weak Indigenous Politics in Peru: Centre for Research on Inequality, Human Security and Ethnicity*. Oxford: Universidad de Oxford.
- Pedraglio, Santiago (1982). VI Congreso CCP. *El Caballo Rojo 113*, p. 4.
- Pierson, Paul (2004). *Politics in Time, History, Institutions, and Social Analysis*. Princeton: Princeton University Press.
- Przeworski, Adam (1985). *Capitalism and Social Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.
- QueHacer (1981). Política agraria, opiniones y reclamaciones. *QueHacer 12*, pp. 98-105.
- Rénique, José Luis (1987). Estado, partidos políticos y lucha por la tierra en Puno. *Debate Agrario 1*, pp. 55-76.
- Rénique José Luis (1988). *State and Regional Movements in the Peruvian Highland: the Case of Cusco, 1895-1985*. Tesis doctoral, Universidad de Columbia.
- Rénique, José Luis (1991). La batalla por Puno: violencia y democracia en la sierra sur. *Debate Agrario 10*, pp. 83-108.
- Rénique, José Luis (2004). *La batalla por Puno: conflicto agrario y nación en los Andes peruanos 1866-1995*. Lima: IEP/SUR/CEPES.
- Roberts, Kenneth (1992). *In Search of a New Identity: Dictatorship, Democracy and the Evolution of the Left in Chile and Peru*. Tesis doctoral, Universidad de Stanford.
- Sanborn, Cynthia (1991). *The Democratic Left and the Persistence of Populism in Peru: 1975-1990*. Tesis doctoral, Universidad de Harvard.
- Sánchez, Rodrigo (1981). *Toma de tierras y conciencia política campesina las lecciones de Andahuaylas*. Serie Estudios de la Sociedad Rural 8. Lima: IEP.
- Sen, Amartya (2006). *Identity and Violence, the Illusion of Destiny*. Nueva York: Norton.
- Sieder, Rachel (2002). *Multiculturalism in Latin America: indigenous rights, diversity and democracy*. Nueva York: Palgrave Macmillan.
- Starn, Orin (1992). I Dreamed of Foxes and Hawks: Reflections on Peasant Protest, New Social Movements, and the Rondas Campesinas of Northern Peru. En Arturo Escobar & Sonia Alvarez (editores), *The Making of social movements in Latin America: identity, strategy, and democracy* Boulder: Westview, pp. 89-111.

- Stavenhagen, R (1992). Challenging the Nation-State in Latin America. *Journal of International Affairs* 45, pp. 421-440.
- Tanaka, Martin (1998). *Los espejismos de la democracia: el colapso del sistema de partidos en el Perú 1980-1995*. Lima: IEP.
- Tanaka, Martin (2001). *Participación popular en las políticas sociales: cómo y cuándo es democrática y eficiente, por qué puede ser también lo contrario*. Lima: IEP y Consorcio de Investigación Económico y Social.
- Tanaka, Martín (2003). *La situación de la democracia en Bolivia, Chile y Ecuador a inicios de siglo*. Lima: Comisión Andina de Juristas.
- Tarrow, Sindy (1983). *Struggling to Reform: Social Movements and Policy Change during Cycles of Protest*. Ithaca: Center for International Studies, Cornell University.
- Tarrow, Sindy (1994). *Power in Movement: social movements, collective action, and politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Thelen, Kathleen (2003). How Institutions Evolve: Insights from Comparative Historical Analysis. En James Mahoney & Dietrich Rueschemeyer (editores), *Comparative Historical Analysis in the Social Sciences*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles (1978). *From mobilization to revolution*. Nueva York: Random House.
- Tilly, Charles (1984). Social Movements and National Politics. En H. Bright & S. Harding (editores), *Statemaking and Social Movements*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Tilly, Charles (2007). *Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tilly, Charles & Sidney Tarrow (2006). *Contentious politics*. Boulder: Paradigm.
- Tuesta, Fernando (1994). *Perú político en cifras. Elite política y elecciones*. Lima: Fundación Ebert.
- Van Cott, Dona Lee (2005). *From Movements to Parties in Latin America: the evolution of ethnic politics*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Van de Berghe, Pierre (1981). *The Ethnic Phenomenon*. Nueva York: Elsevier.
- Webb, Richard & Adolfo Figueroa (1975). *Distribución del ingreso en el Perú*. Lima: IEP.
- Yashar, Deborah (2005). *Contesting Citizenship in Latin America. The Rise of Indigenous Movements and the PostLiberal Challenge*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Yrigoyen, R (2002). *Rondas campesinas y pluralismo legal: Necesidad de reconocimiento constitucional y desarrollo legislativo. Hacia una ley de rondas campesinas*. Lima: Defensoría del Pueblo.

¿EMPRESAS MINERAS COMO PROMOTORAS DEL DESARROLLO? LA DIMENSIÓN POLÍTICA DE LAS INVERSIONES SOCIALES MINERAS EN EL PERÚ

Cecilia Perla¹

En el Perú, la minería siempre ha sido un asunto controversial. No solo es un tema de debate en las ciencias sociales, sino que traspasa hacia las fronteras de la literatura y la historia y se ha establecido como uno de los grandes dilemas de nuestro país. Basta recordar la resistencia de Rancas contra el cerco de la Cerro de Pasco Copper, que avanzaba reptando y engulléndolo todo a su paso, pensar en la famosa metáfora del mendigo sentado en el banco de oro o abrir los periódicos un día cualquiera. Probablemente nada ha generado tantos ingresos al Estado peruano como la minería. Y, sin embargo, como las imágenes forjadas por Scorza y Raimondi lo sugieren, la actividad minera es vista con profunda sospecha por muchos, promesa insatisfecha de riquezas subterráneas que ha llevado al país de tumbo en tumbo, de boom en boom.

Con la más reciente etapa de expansión mundial de la minería iniciada a mediados de los años noventa, los efectos de la extracción minera han aparecido una vez más en el centro del debate público. A pesar de que en el Perú esta actividad se desarrolla en diferentes escalas —gran minería, mediana minería y minería artesanal— la que ha despertado más interés es la minería a gran escala², pues aquí se entrecruzan la influencia política y el poder económico, el Estado y el mercado, lo transnacional y lo doméstico. Indudablemente, sus efectos son también de gran escala. Desde diversas disciplinas —economía, sociología, antropología— y desde diferentes tribunas —artículos periodísticos, libros, conferencias— han surgido renovados esfuerzos por comprender el papel de la minería en el desarrollo nacional.

Este capítulo intenta hacer un balance de las dos últimas olas de literatura sobre gran minería y desarrollo. El objetivo es hacer un recuento de lo aprendido hasta ahora y de lo que nos falta por descubrir. Estas dos olas de investigación académica,

¹ Agradezco a la Inter American Foundation por la beca que hizo posible la elaboración de este capítulo.

² El Ministerio de Energía y Minas define a la gran minería como aquella que produce más de 5000 TM de mineral diarias, la mediana minería produce entre 350 y 5000 TM diarias y la pequeña minería menos de 350 TM diarias.

que han coincidido con las dos grandes expansiones de la inversión minera mundial, han abordado el tema de maneras muy distintas. No sólo porque hoy existen ciertos elementos objetivos que justifican nuevas perspectivas teóricas—nuevos actores, un contexto político diferente— sino también porque los elementos que consideramos relevantes para el análisis han cambiado, y por tanto nuestra forma de definir el problema y las posibles soluciones. Efectivamente, en el camino entre los estudios de los setenta y los de inicios del siglo veintiuno, nuestros puntos focales en el tema de minería y desarrollo se han transformado radicalmente. En los setenta, la literatura tuvo una tendencia a tratar el tema a nivel nacional. Esto llevó a que los actores privilegiados en los análisis fueran normalmente centralizados: el Estado, las empresas mineras, el empresariado nacional, los sindicatos. El estudio de las relaciones de poder entre capital extranjero, Estado central y mano de obra doméstica se consagró como uno de los temas clásicos y, desde algunas perspectivas de historia económica, se privilegió la investigación sobre el papel de la minería en la formación del mercado laboral andino.

¿Qué de nuevo ha traído la más reciente ola de estudios sobre gran minería y desarrollo? Una revisión de la última literatura revela un especial interés por el análisis de espacios subnacionales. Los actores privilegiados son ahora gobiernos regionales y locales, comunidades y otras organizaciones locales, aunque también algunos análisis incorporan a actores transnacionales. Los temas críticos están, más bien, relacionados con los impactos ambientales y sociales de la minería, y con tratar de resolver la que actualmente parece ser la mayor contradicción de la minería en nuestro país: lograr que los beneficios macroeconómicos que ésta trae a nivel nacional tengan un paralelo en el bienestar social a nivel local. Comparar la literatura de los dos últimos booms mineros es el primer objetivo de este capítulo.

El contraste de la producción académica sobre minería y desarrollo de las últimas décadas sirve también para poner en escena un área que no ha sido hasta ahora suficientemente desarrollada en la literatura: la relación entre minería y construcción del Estado a nivel local. Recientemente se oyen propuestas, en el Perú y otros países, que apuntan a que las empresas mineras participen más activamente en la promoción del desarrollo económico de las comunidades en las que operan, canalizando recursos adicionales, construyendo infraestructura social, promoviendo proyectos productivos y asumiendo otras iniciativas públicas. Se espera que esta contribución de las empresas mineras a la dinámica económica local —sus políticas de responsabilidad social— mejore las condiciones de vida de poblaciones locales, armonice las relaciones entre empresas y su entorno, y deje atrás la histórica percepción de la minería como una actividad de enclave, una burbuja que prospera de espaldas a las necesidades de sus vecinos.

Sin duda, esta es una forma de garantizar que los beneficios económicos de la minería lleguen a espacios subnacionales. Sin embargo, una reflexión política sugiere mucha cautela ante esta redistribución económica directa y poco supervisada: los roles públicos que ahora se esperan de las empresas mineras —en la práctica, la definición e implementación de un número de políticas sociales a nivel subnacional— son teóricamente competencias del Estado, la fuente de su legitimidad y su conexión con los ciudadanos. ¿Qué consecuencias políticas e institucionales puede traer la provisión privada de bienes públicos? ¿En qué medida estos nuevos roles transforman las relaciones entre ciudadanos y autoridades locales y la construcción y consolidación de capacidades estatales en el largo plazo? ¿Estamos acaso ante una redefinición de las fronteras de responsabilidad entre el sector público y el sector privado?

Así, el segundo objetivo de este capítulo es presentar una discusión sobre los posibles efectos de la provisión privada de bienes públicos en la construcción del Estado en espacios subnacionales. Tal vez arruinando la sorpresa del lector, propongo que las promesas de redistribución de los beneficios económicos de la minería, así como de eficiencia y rapidez en la provisión privada de servicios públicos en áreas mineras, pueden erosionar las capacidades políticas de autoridades locales y distorsionar los lazos de legitimidad y obligación entre gobernantes y gobernados. Así, en términos más generales, este capítulo aborda los riesgos de privilegiar procesos de desarrollo económico sobre —y tal vez a pesar de— procesos de desarrollo político e institucional.

Sin embargo, para evitar malentendidos, una aclaración resulta necesaria desde el inicio: en ningún momento sostengo que la presencia de la gran minería sea necesariamente negativa para el desarrollo local, ni mucho menos sugiero que las empresas mineras debieran detener sus inversiones locales o interrumpir sus políticas de responsabilidad social. En cambio, espero ofrecer una nota de precaución sobre los posibles efectos políticos de estos nuevos roles públicos de las empresas mineras. Solo después de identificar y analizar las consecuencias imprevistas de las inversiones sociales directas de las empresas mineras podremos entender cuáles son las condiciones bajo las cuales el nuevo perfil social y responsable del sector privado puede ser aprovechado para contribuir tanto al progreso económico como al desarrollo político de las localidades mineras.

1. MINERÍA Y DESARROLLO EN DOS ACTOS: DE LOS SETENTA AL PRESENTE

La literatura sobre el rol de la gran minería en el desarrollo ha sufrido transformaciones sustantivas en los últimos treinta años. Estos cambios se deben en parte a que hoy vivimos en un nuevo orden político mundial. Como es natural, los análisis desarrollados durante los setenta reflejaron los procesos sociales vividos en esos años y no incorporan algunas de las más recientes tendencias —en especial los profundos

cambios asociados con la globalización y las políticas de descentralización promovidas en los noventa— además de las transformaciones generadas por recientes cambios tecnológicos. Hoy nuevos actores han emergido, otros se han transformado y algunos otros, por ejemplo las poderosas empresas públicas que manejaban los recursos minerales en muchos países hasta los ochentas, casi han desaparecido.

Pero además de los importantes cambios en el contexto material de los setenta al presente, también se pueden observar grandes transformaciones en el paradigma intelectual, es decir, en nuestra manera de enfocar la relación entre minería y desarrollo, y en nuestra manera de definir los problemas y sus posibles soluciones. Del estatismo al neoliberalismo, las ideas sobre los roles del Estado y el empresariado en la economía y en las responsabilidades de cada uno para garantizar el bienestar de la población han sufrido grandes transformaciones. Además, nuestras concepciones sobre el desarrollo y cómo lograrlo se han refinado para dar paso a una noción que va mucho más allá del desarrollo económico-industrial que fue privilegiado en el pasado. Así, la combinación de un nuevo contexto y un nuevo paradigma intelectual (factores que son difíciles de aislar uno del otro) han redefinido los temas considerados «relevantes» y moldeado nuestra agenda de investigación.

Esta sección contrasta la literatura sobre gran minería y desarrollo en el Perú producida durante los dos últimos booms mineros y sugiere que las diferencias entre ellas son el resultado de estos dos procesos paralelos (1) cambios en el escenario en el que los distintos actores se encuentran, es decir, el contexto material (2) cambios en el paradigma sobre los roles del Estado y el sector privado en el desarrollo nacional y sobre las concepciones de desarrollo, es decir, el contexto intelectual. A pesar de que este cambio simultáneo entre teoría y realidad empírica es casi intuitivo y se puede documentar, es mucho más difícil establecer una relación causal entre ellos. ¿Es acaso, como sugiere Guillermo O'Donnell, que las teorías de los científicos sociales están siempre un paso atrás, en una constante carrera por alcanzar y comprender la realidad? ¿O es que los actores sociales enmarcan sus posiciones estratégicamente, cambiando la escala y el perfil de sus demandas para hacerlas compatible con las ideas en boga y las oportunidades políticas que se ofrecen, como opinaría Sidney Tarrow (1998)? Como veremos, más interesante que el problema de causalidad es entender cómo estos procesos interactúan y se refuerzan.

Cambios en la escala de análisis

Una de las transformaciones más evidentes en la comparación de la literatura sobre minería y desarrollo de las dos últimas olas es el *cambio en la escala de análisis*. Por décadas, los análisis se concentraron en lo que sucedía a nivel nacional, pues este era visto como el nivel en el que se tomaban las decisiones de mayor impacto para el país.

Una mirada a algunos de los textos clásicos de minería y desarrollo de los setenta revela un evidente enfoque en el Estado central y una tendencia a privilegiar actores centralizados. En ese entonces, países como el Perú contaban con una burocracia pública con un rol activo en la economía a través de empresas estatales como CENTROMIN [Empresa Minera del Centro del Perú] o MINEROPERU, las cuales operaban directamente grandes yacimientos mineros, o MINPECO [Empresa Comercializadora de Minerales del Perú], que se encargaba de la comercialización interna y externa de productos mineros y metalúrgicos (Dore, 1977). Por otro lado, el sindicato minero —la FNTMMP³ [Federación Nacional de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos del Perú]— estaba organizada a nivel nacional, con una estructura sólida y capaz de acciones eficaces (Sulmont, 1976). Estos actores, junto con las empresas mineras y la burguesía nacional, fueron los personajes centrales de los análisis de los setenta.

David Becker (1983), tal vez el más clásico ejemplo de estos análisis para el caso peruano, identifica a políticos y burócratas de alto nivel —en especial representantes de empresas públicas— y a representantes de empresas mineras transnacionales como los actores clave. La posición de Becker es presentada por el propio autor como una reacción a las teorías de la dependencia, que en sus primeras y más crudas versiones sostenían que la industrialización de la periferia era prácticamente imposible y que las estructuras políticas y económicas de países marginales continuarían subordinadas a los procesos que ocurrieran en la metrópoli. En contraste, Becker observa que incluso un país primario-exportador como el Perú puede industrializarse y hasta desarrollar una burguesía nacional con verdaderos intereses nacionales, dependiendo de los patrones de alianzas y pugnas entre empresariado nacional, burocracia estatal y capital extranjero. Estos tres actores también fueron estudiados por investigadores para otros países de América Latina e identificados como claves para implementar políticas de desarrollo industrial⁴. Aunque los trabajos mencionados no comparten marcos teóricos ni las expectativas sobre las posibilidades de desarrollo político e industrialización económica de América Latina, todos ellos parten del estudio de estos actores a nivel central y las condiciones bajo las que se puede dar (o no) un pacto que propicie el desarrollo nacional. «Así, una tríada de burócratas (incluyendo militares-burócratas), gerentes de empresas transnacionales y gerentes-empresarios domésticos, captura la cúspide de la economía política» (Becker, 1983, p. 9).

A partir de los noventa, el énfasis es distinto. El enfoque privilegiado ya no es de actores agregados a nivel central y la mayoría de trabajos enfocan los impactos de la

³ <http://www.fntmmsp.org/historia.html>

⁴ Véase Evans (1979) para Brasil, Moran (1974) para Chile y O'Donnell (1976) para Argentina.

minería a nivel subnacional, especialmente en las relaciones entre empresas mineras y sociedad civil local. Este viraje fue, en algún sentido, inevitable.

En primer lugar, la redefinición de la escala de análisis más allá del nivel nacional⁵ fue resultado del avance inminente de la globalización. La proliferación de actores no estatales en la arena internacional, cada vez con mayor influencia y poder (Strange, 1996; Risse-Kappen, 1995), la revolución en los medios de comunicación, que facilita la transmisión de noticias, ideas y procesos (Held *et al.*, 1999; Giddens, 2000), y la mayor densidad de redes que conectan organizaciones sociales físicamente alejadas pero con objetivos similares (Keck & Sikkink, 1997; Hall y Biersteker, 2002) hace cada vez más difícil ignorar actores y sucesos internacionales en nuestros análisis domésticos.

En segundo lugar, algunos de los actores «nacionales» de la ola anterior desaparecieron y por tanto perdieron relevancia. Las empresas públicas que solían extraer y comercializar minerales directamente han desaparecido casi por completo. Del movimiento sindical queda poco y sus alguna vez sólidas estructuras centrales fueron erosionadas en parte por la desregulación del mercado laboral aplicada en los noventa. Las políticas de liberalización económica y retracción del Estado sin duda contribuyeron a desplazar la acción fuera de Lima y a revivir el interés de los investigadores por echar una mirada a lo que sucede en espacios subnacionales y a nivel internacional.

En tercer lugar, el cambio en la escala de análisis es resultado de políticas de descentralización aplicadas por gobiernos de países en desarrollo y financiados por agencias multilaterales durante los noventa⁶. En América Latina, elecciones regionales y locales han sido implementadas en Argentina, Chile, Colombia y Venezuela. Incluso el PRI en México accedió, en 1997, a elegir alcaldes por voto popular (Grindle, 2007). En Bolivia y Brasil, por caminos diferentes, la importancia de los espacios locales ha sido realizada aún más. La ley de participación popular en Bolivia y las iniciativas de presupuesto participativo en Brasil promovieron el involucramiento ciudadano y la toma de decisiones a nivel local (Rocha-Menocal, 2004). En el Perú, la introducción de la elección de alcaldes municipales a inicios de los ochenta, el intento de regionalización aprista, la creación de gobiernos regionales electos en 2006 y la paulatina delegación de funciones y recursos a niveles subnacionales han renovado el interés académico sobre las estrategias y posibilidades de desarrollo local en manos de actores locales (Muñoz, 2005). El diseño de estructuras subnacionales

⁵ El concepto de rescaling es de Brenner (2004).

⁶ Por ejemplo, durante el periodo 1997-2003 el Banco Mundial financió 190 proyectos que incluyen descentralización como su componente principal, a un costo total de más de \$2,7 billones. Ver <http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/operations.htm>

de gobierno que crean espacios de participación y planeamiento conjunto entre autoridades y sociedad civil⁷ sugiere una apuesta por fortalecer espacios subnacionales a través de la transferencia de poder y recursos al nivel local⁸. A pesar de que la implementación de estrategias de descentralización en el Perú ha sido desigual, las burocracias subnacionales han incrementado sus espacios de decisión a medida que reciben más responsabilidades y recursos (Participa Perú, 2005). Al mismo tiempo, otros actores en el nivel subnacional —organizaciones de productores, asociaciones civiles, grupos varios— también se han hecho más activos al percibir la renovada importancia de la dimensión subnacional. Así, como resultado de estas estrategias de descentralización, la relevancia política y económica de actores subnacionales ha aumentado, y con ella el interés académico en estudiar estos espacios. En los últimos años, el énfasis es sin duda subnacional.

Los espacios subnacionales privilegiados en análisis actuales se han concentrado en un número relativamente reducido de casos emblemáticos, en los que las relaciones entre mineras y comunidades son particularmente conflictivas. Yanacocha, la primera de las grandes minas de la ola más reciente, atrapó el interés de investigadores especialmente alrededor del derrame de mercurio en Choropampa y el proyecto de expansión de las operaciones de la compañía en el Cerro Quilish, el cual fue finalmente abandonado debido a la tenaz oposición local (Kuramoto, 2001; Torres & de Echave, 2005; Torres, 2007). Otro caso bastante estudiado es el de Antamina, la inversión minera más grande de la historia del Perú. Algunos estudios dan cuenta de los esfuerzos de Antamina para llevar a cabo una nueva estrategia de relaciones comunitarias y respeto al medio ambiente, poniéndola como el mejor ejemplo de lo que se ha llamado la «nueva minería» (Banco Mundial, 2005). Sin embargo, otros análisis cuestionan este aparente éxito y presentan perspectivas discrepantes sobre las negociaciones entre empresa, Estado y población local, sobre todo en relación a la compra de tierras y reubicación (Barrantes *et al.*, 2005; Sanborn, Portocarrero y Camacho, 2007; Szablowski, 2007; Damonte, 2007; Salas, 2008; Gil, 2009). Los casos de Tambogrande y Río Blanco también han atraído interés por la renuencia de la población a permitir que las empresas mineras desarrollen sus actividades en la zona (Bebbington *et al.*, 2007; de Echave *et al.*, 2009).

⁷ Son los llamados concejos de coordinación regional (CCR) y los concejos de coordinación local (CCL).

⁸ El Fondo de Compensación Municipal transfiere recursos del presupuesto público a los gobiernos locales de acuerdo a criterios de población, pobreza y necesidades básicas. Los municipios también reciben transferencias por rentas de aduanas y por el programa del vaso de leche. Adicionalmente, muchos gobiernos regionales y locales reciben, si cumplen determinadas características, seis tipos distintos de canon por extracción de diversos recursos no renovables, incluyendo recursos mineros.

Tintaya es un caso peculiar, pues los análisis existentes son bastante más positivos que el promedio. A pesar de que la operación minera en Tintaya también generó conflictos entre las poblaciones locales y la empresa, la intervención de organismos no gubernamentales y la disposición de las partes generaron una mesa de diálogo para manejar los conflictos que funcionó entre 2001 y 2004. La experiencia fue bastante exitosa: basta mencionar que la empresa BHP Billiton compensó con creces las expropiaciones de tierras y se comprometió a crear un fondo para el desarrollo local al que aportará 300.000 dólares anuales durante tres años (de Echave *et al.*, 2005). Tintaya también es un caso interesante porque permite reflexionar sobre el rol que puede cumplir un actor transnacional —en este caso Oxfam— en las relaciones entre empresa y comunidad (de Echave *et al.*, 2005; Camacho & Lossio, 2007).

Estos son solo algunos ejemplos para ilustrar cómo los debates sobre el Estado central han cedido su lugar a discusiones sobre las dimensiones subnacional y supranacional, y las múltiples formas en que actores en estos niveles pueden influenciar la ecuación entre minería y desarrollo. Pero el cambio en la escala de análisis no es la única transformación que ha sufrido esta literatura.

Cambios en la agenda de investigación

La literatura sobre minería y desarrollo también muestra que ha habido un cambio sustantivo en los *temas* que capturan la atención de los investigadores sociales. En los estudios producidos en los setenta, una de las preocupaciones centrales fue la posibilidad de un desarrollo industrial basado en un modelo de acumulación primario-exportador, en nuestro caso, minero. Este debate puede ser presentado, en términos simplificados, como uno entre teorías de la modernización y teorías de la dependencia. La primera considera que la minería puede ser un trampolín a un desarrollo industrial diversificado, y que la inversión extranjera en el sector ofrece el capital y la tecnología, factores generalmente escasos en nuestros países, para llevar a cabo esta transformación (Rosenstein-Rodin, 1943; Roemer, 1970; Lewis, 1989).

Por el contrario, la premisa de los dependentistas es que la minería no puede ser la base de un desarrollo industrial de largo plazo y que la inversión extranjera y la inserción subordinada en el capitalismo global son las causas fundamentales del subdesarrollo en la periferia. Ellos sostienen que la gran minería, por lo general un negocio de empresas multinacionales, genera una estructura de enclave en la que existen pocos eslabonamientos hacia atrás y hacia adelante, y que produce que el dinamismo del sector minero no tenga mayor impacto en el resto de la economía (Hirschman, 1958; Seers, 1964; para el caso peruano Glave & Kuramoto, 2007; Torres-Zorrilla, 2000). Además se sostiene que la dependencia en el sector minero genera al menos dos efectos macroeconómicos negativos. Por un lado, el deterioro de

los términos de intercambio entre bienes primarios e industriales hace que las divisas por exportaciones mineras sean cada vez más insignificantes en términos relativos (Prebisch, 1950; Singer, 1950). Por otro lado, las distorsiones conocidas como la enfermedad holandesa⁹ generan un cambio en los patrones de producción y consumo en el país que retardan el desarrollo del sector manufacturero (Biersteker, 1981; Corden, 1984; para el caso peruano Schuldt, 2005).

Otro tema de investigación clásico en la literatura durante el boom anterior fue el de la explotación de la mano de obra local por parte del capital extranjero. La minería es presentada como una actividad que contribuyó a la creación del mercado laboral en la sierra peruana, monetizó la economía campesina y por lo tanto ayudó a la formación del proletariado peruano (DeWind, 1977; Bonilla, 1974; Laite, 1980), pero a la vez es vista como una de las industrias en las que la contradicción entre capital y mano de obra es más aguda, y la explotación más evidente (Brundenius, 1972, Kruijt & Vellinga, 1977; Dore, 1977; entre muchos otros). Numerosos estudios se enfocan en las condiciones laborales, los salarios y beneficios, así como la salud y la seguridad en las minas, teniendo a los sindicatos como actores centrales en el análisis. Este discurso de explotación extrema generó o al menos justificó *ex post facto* la expropiación de las operaciones de la Cerro de Pasco Copper Corporation por el gobierno de Velasco en 1974. Mientras algunos aprobaron la nacionalización como un triunfo del proletariado y el inicio de una relación laboral más justa, otros la denunciaron como una estratagema del capital extranjero que con la nacionalización se deshizo de sus activos menos lucrativos por una compensación más que razonable (Dore, 1977). Como veremos en el contraste con las investigaciones más recientes, este debate —como casi todos— más que solucionarse, fue reemplazado por otros que se consideraron más urgentes.

La centralidad otorgada a estos temas en las investigaciones de este período fue en parte el resultado de las teorías vigentes entonces que entendían el desarrollo como una transformación económico-industrial, y de una concepción de los roles y responsabilidades del Estado como facilitador y líder de este proceso de industrialización.

⁹ La enfermedad holandesa se desata cuando un país rico en algún recurso natural experimenta un boom que incrementa la cantidad de divisas que el país recibe por la exportación de sus recursos. Estas rentas minerales distorsionan los patrones de inversión, pues las masivas rentas que recibe el país por sus exportaciones mineras aprecian la moneda local y generan una pérdida de competitividad de todas las demás exportaciones, haciendo más atractiva la inversión en recursos primarios que en industrias de valor agregado. A la misma vez, la apreciación de la moneda local hace que los productos importados sean relativamente más baratos y se produce un aumento en el consumo de bienes importados. Así, la enfermedad holandesa afecta tanto los patrones de inversión como de consumo. Este proceso fue identificado por primera vez en Holanda en los setenta, cuando el país descubrió grandes cantidades de petróleo e inició una agresiva actividad exportadora, generando estos desequilibrios macroeconómicos. El concepto fue acuñado por la revista *The Economist* (1977).

Además, el interés en esos temas estuvo sostenido naturalmente por el contexto material: un vibrante movimiento sindical minero, «la fracción tradicionalmente más combativa del proletariado peruano» (Bonilla, 1974 p. 15).

En la actualidad, las premisas son distintas. Por un lado, la noción de desarrollo se ha alejado de una idea meramente económica para convertirse en un ideal multi-dimensional, que privilegia la construcción de capacidades de deliberación y elección sobre la construcción de fábricas o caminos (Sen, 1988). Por otro lado, la crisis de los ochenta generó una gran desilusión sobre la intervención estatal en la economía y la visión del «Estado como solución» fue reemplazada por la visión del «Estado como problema». Las transformaciones en las nociones de desarrollo no solo fueron en términos de *qué* se debe hacer, sino de *quién* lo debe hacer.

La sofisticación en nuestras concepciones de desarrollo ha incrementado el interés en estudiar los impactos sociales y ambientales de la actividad minera en las poblaciones aledañas a las minas, temas que muy pocas veces aparecieron como centrales en estudios de la ola previa. Nueva legislación nacional y recomendaciones de instituciones internacionales han hecho que las empresas mineras mejoren sus estándares socioambientales (normas de la OIT, iniciativas de la ONU, Banco Mundial, 2005; para el caso peruano ver Pascó-Font *et al.*, 1999; Alayza, 2007; Blume *et al.*, 2007; Oxfam, 2007) y han contribuido a aumentar los costos —en términos financieros y de imagen pública— de ser «socialmente irresponsable». A nivel internacional, se han multiplicado las organizaciones promotoras de los derechos sociales, ambientales y culturales de comunidades en zonas mineras y, a nivel subnacional, se ha despertado (o agudizado) una conciencia local sobre los impactos sociales y ambientales de las actividades extractivas. La percepción de que estos son temas que ahora generan interés público, alrededor de los cuales se pueden agregar demandas locales y, no menos importante, para los cuales hay financiamiento internacional, ha consolidado su preeminencia en la agenda pública.

El caso del complejo metalúrgico de La Oroya es arquetípico y los problemas ambientales y de salud han sido ampliamente documentados (Aste, 2002; Torres & de Echave, 2005; CooperAcción, 2006) e incluso una página web dedicada exclusivamente al seguimiento de este problema¹⁰, el cual ha dado al Perú el título de ser el sexto lugar más contaminado del planeta¹¹. El derrame de mercurio en Choropampa, Cajamarca, en 2000 también ha sido estudiado extensamente. Que el distrito más pobre de todo el país se encuentre al lado de la mina de oro más grande del Perú, y que en lugar de beneficiarse por sus operaciones sea contaminado por éstas, es

¹⁰ www.todosobrelaoroya.org

¹¹ www.worstpolluted.org

suficiente para generar un sentimiento de tragedia e injusticia y ayudar a concebir algunos proyectos de investigación. El documental «Choropampa: El precio del oro» (Cabellos, 2002) ayudó a que este caso se convirtiera en uno de los más notables ejemplos de los problemas ambientales de las industrias extractivas.

La transformación de nuestras nociones de desarrollo también ha promovido que se amplíe la agenda de investigación de las condiciones laborales en el sector minero al tema más general de las condiciones de vida de las poblaciones cercanas a las operaciones mineras. Por ejemplo, usando información a nivel departamental, de Echave & Torres (2005) investigan si los departamentos con un mayor PBI minero tienden a ser más pobres. Siendo un área de estudio más bien dominada por estudios de caso, este trabajo estadístico es una contribución valiosa que se propone evaluar esta hipótesis a nivel nacional. El estudio encuentra una relación positiva entre minería y pobreza. Sin embargo, la falta de información desagregada para PBI minero y PBI hidrocarburos hace que la variable explicativa más importante —el peso del sector minero en el PBI nacional— no sea muy precisa y por tanto los resultados no son del todo persuasivos.

La idea de que la minería tiene un impacto positivo (o al menos nulo) en los niveles de pobreza está muy generalizada en la sociedad peruana. A pesar de ello, un número de estudios más recientes concluye que los impactos son en promedio negativos y que los efectos en los ingresos monetarios y las condiciones de vida de las poblaciones locales dependen de muchos otros factores geográficos, regionales e individuales. Barrantes *et al.* (2005) es una de las primeras investigaciones empíricas que se propone establecer el impacto de la minería en los hogares. Usando la Encuesta Nacional de Hogares, los autores ponen a prueba la idea generalizada de que la minería tiende a aumentar los niveles de pobreza y encuentran que en realidad la actividad minera disminuye la probabilidad de que un hogar sea pobre en 5%. En un estudio para CEPAL, Santillana (2006, p. 52-65) desarrolla un análisis similar.

Zegarra, Orihuela & Paredes (2007) critican la metodología de Barrantes *et al.* (2005) pues este estudio compara hogares en distritos mineros con hogares en distritos no mineros. El problema metodológico es que para que estos dos grupos de hogares puedan ser comparables deben ser idénticos en todos los otros atributos, excepto la presencia minera. Es difícil descartar que existan otros elementos que diferencian estos dos grupos de hogares y por tanto los resultados del análisis pueden estar sesgados. Usando la estrategia cuantitativa de emparejamiento (*propensity score matching*), que se puede considerar una técnica más refinada para evaluar los efectos de una «intervención» (en este caso, la presencia minera), Zegarra, Orihuela & Paredes (2007) emparejan distritos mineros y no mineros de la Sierra peruana que son comparables para evaluar si esta actividad mejora o no las condiciones de vida de las

poblaciones locales. Los autores encuentran que los ingresos y gastos de las familias urbanas se han incrementado como resultado de la actividad minera, aunque en algunos lugares esto ha venido acompañada de peores condiciones de vida, por ejemplo una mayor probabilidad de contraer enfermedades. En zonas rurales, no hay una tendencia general en los ingresos y gastos por región, pero se observó que aquellos hogares con mayores activos, especialmente capital humano, se han visto más beneficiados. En resumen, son los hogares más vulnerables —aquellos en zonas rurales y con menos activos— los que se benefician menos de la actividad minera.

Una forma relativamente nueva de enfocar los impactos sociales y ambientales de la presencia minera es enmarcándolos como un conflicto por la propiedad y el uso de recursos, primordialmente agua y tierra. Este enfoque permite combinar factores sociales y ambientales dentro un mismo estudio. Generalmente estos análisis están influidos por preocupaciones sobre desarrollo territorial local: cómo se genera una visión de desarrollo local, quiénes tienen acceso a los recursos, quién decide y garantiza esta distribución y quién puede, potencialmente, modificarla (Bebbington *et al.*, 2007; Glave & Kuramoto, 2007; North, 2006; Banco Mundial, 2005). Los conflictos por tierra y agua se han agudizado porque la minería se ha expandido geográficamente hacia áreas con mayor población, y por lo tanto esto ha abierto más posibilidades de fricción entre minería y asentamientos poblacionales. Además, las nuevas tecnologías mineras son capaces de capturar minerales incluso en pequeñas concentraciones, pero son más intensivas en agua que antes y requieren mayores superficies de terreno para operar. Es asombroso que en Cajamarca el área de la mina de oro a tajo abierto de Minera Yanacocha sea más grande que el de su ciudad capital (Aste, 2002), y que la ciudad de Morococha en pleno tendrá que ser «trasladada» para iniciar las operaciones del proyecto Toromocho en Junín.

Estas investigaciones sobre los impactos mineros en las condiciones ambientales y sociales de la población armonizan bien no solo con el enfoque de desarrollo integral adoptado por investigadores académicos y profesionales del desarrollo, sino también con la preeminencia de evaluar perspectivas locales en lugar de nacionales que fuera previamente sugerida.

Pero no todo ha sido resultado de cambios en paradigmas: el decline de temas laborales de la ola más reciente de estudios sobre minería y desarrollo respondió en gran medida a que, en la práctica, los sindicatos dejaron de ser actores centrales. Como se ha visto, el liderazgo social de los sindicatos se debilitó considerablemente en los noventa, resultado de la desregulación del mercado laboral y la expansión de la práctica de subcontratación, la cual afectó a todas las ramas productivas (de Echave, 2001; Chacaltana, 2001). Entre 1989 y 1993, las empresas mineras despidieron cerca de 23.000 trabajadores estables y 10.000 trabajadores eventuales (Glave & Kuramoto,

2007 p. 139). Pero los sindicatos mineros sufrieron especialmente en los últimos veinte años debido a que, probablemente, ningún sector vivió un proceso tan acelerado de cambio tecnológico como el de la gran minería (Kuramoto, 2001; Sánchez Albavera *et al.*, 1999, p. 52-53). Como resultado, la intensidad de mano de obra de la actividad minera cayó en picada y, con él, el poder de negociación laboral. Algunas fuentes citan que el costo de un puesto de trabajo en la minería a gran escala se ha cuadruplicado de 250.000 dólares a más de un millón de dólares (Aste, 2002). Así, la adopción generalizada de la minería a cielo abierto en lugar de socavón, donde el uso de maquinaria pesada es limitado, la mecanización de la extracción y procesamiento del concentrado de minerales, el transporte del mineral en tuberías —no ya por carretera, para el pesar de choferes locales— y otros cambios tecnológicos, han reducido el número de trabajadores necesarios en la operación minera promedio y por tanto el poder de los sindicatos en las negociaciones con las empresas mineras. Estos cambios revelaron a los trabajadores mineros la triste verdad en la afirmación de Joan Robinson: en un sistema capitalista, lo único peor que ser explotado es no ser explotado¹².

Cambios en las recomendaciones de política pública

En todo tema, nuevas formas de presentar y entender el problema traen con ellas nuevas agendas de reformas urgentes en el sector —un determinado tipo de instituciones, ciertas recomendaciones de política pública— basadas en las expectativas sobre lo que los actores involucrados deben y pueden hacer. En el caso de los análisis de minería y desarrollo, el contraste de las recomendaciones de política de los dos últimos booms es tan grande como los cambios en la escala y la agenda de investigación presentados en este capítulo. Estas recomendaciones se basan en dos grandes cambios en las expectativas sobre los roles de actores clave. Por un lado, las expectativas públicas y privadas sobre lo que es posible y legítimo demandar de las empresas mineras ha aumentado considerablemente. El inventario de sus responsabilidades no solo abarca la eliminación de sus impactos negativos sino también obligaciones *positivas* en relación con otras organizaciones sociales. Por otro lado, el Estado ha dejado de ser el único y principal actor en el que recae el liderazgo y las responsabilidades de provisión social. Por lo tanto, las preocupaciones teóricas de cómo construir un Estado autónomo capaz de cumplir estos roles fundamentales han palidecido al lado de los debates sobre cómo mejorar la «convivencia local» de empresas y organizaciones sociales locales.

Las mayores demandas sobre la conducta social y ambiental de empresas mineras y la preocupación sobre su relación con sus vecinos han generado gran soporte por

¹² «It's a terrible thing to be a worker exploited in the capitalist system. The only worse thing is to be a worker unable to find anyone to exploit you» (Robinson, 1969).

una recomendación de política: que las empresas mineras aumenten sus presupuestos de inversión local. Efectivamente, además de los beneficios locales del canon minero, que llega a espacios subnacionales como parte del presupuesto público de gobiernos locales y regionales, las empresas mineras están siendo convencidas de aumentar sus presupuestos de inversión social directa. En muchos casos, en especial en la gran minería, estas demandas han obtenido respuesta y los presupuestos privados para inversión social directa han crecido considerablemente.

Sin duda, hay la tentación de promover mayores desembolsos financieros de las empresas mineras y mayor rol en el diseño e implementación de proyectos para el desarrollo local: estas tienen los incentivos, los recursos económicos, y las capacidades técnicas y logísticas para llevar a cabo inversiones sociales en menos tiempo y con mayor eficiencia que cualquier gobierno local. Los potenciales beneficios de involucrar a las empresas mineras en la provisión social y el desarrollo de infraestructura pública son enormes. Su intervención puede cambiar el destino de regiones olvidadas del país, construyendo postas y escuelas, proporcionando bienes y servicios públicos y mejorando las condiciones de vida de miles. Esto es especialmente cierto en países como el Perú, donde los presupuestos y capacidades públicas son escasos y las necesidades muchas.

Sin negar las ventajas económicas que puede traer este arreglo, es importante reflexionar sobre sus posibles impactos políticos e institucionales de largo plazo. ¿Cuál podría ser el problema de que empresas mineras adopten competencias que, teóricamente, son responsabilidad estatal pero que, en la práctica, el Estado no ha logrado satisfacer? ¿Cuáles son los riesgos de que la bandera que hoy aglutina las demandas frente a empresas mineras sea principalmente la de que éstas destinen mayores presupuestos a programas de inversión social y que tengan un mayor compromiso con el desarrollo económico de la localidad?

2. GRAN MINERÍA Y CAPACIDADES ESTATALES SUBNACIONALES

Por lo general, hay un solo aparato colectivo en la sociedad que es más poderoso que cualquier otro y que, llegado el punto de la batalla, puede imponerse sobre los otros. A este aparato le llamamos Estado.

Gordon Tullock (1970)

Por lo general, el lugar privilegiado del Estado en el estudio de la ciencia política se sostiene en la idea de que este es cualitativamente distinto de cualquier otra organización social: en mayor o menor medida representa y responde a la población, su poder proviene y se asienta en su legitimidad, y sus estrategias se dirigen a alcanzar el bien público sobre intereses particulares. La idea de Tullock, uno de los más ilustres

economistas de la teoría de elección pública y tal vez más liberal que el propio Friedman, es sugerente porque considera que la superioridad del Estado frente a otras organizaciones sociales no es teórica ni debe asumirse *a priori*, sino que debe ser empíricamente verificable, «llegado el punto de la batalla».

El escepticismo contenido en la idea de que el Estado es una organización más en la sociedad, distinta de cualquier otra organización social en *grado, mas no en sustancia*, es un interesante punto de partida para reflexionar sobre roles y responsabilidades, especialmente cuando en muchas partes del mundo este parece estar «perdiendo la batalla» frente a otras organizaciones para establecer y hacer respetar las reglas básicas de la convivencia social.

Crecientes demandas. Nuevas respuestas

Tanto en el nivel internacional como nacional, el coro de voces que exige que las empresas mineras comprometan más recursos en sus espacios de influencia y se encarguen de implementar proyectos y actividades de desarrollo económico crece cada día.

El sector privado debe asumir algunos de los roles tradicionalmente jugados por el Estado, particularmente en países donde las instituciones son débiles [...] Nosotros en el Banco Mundial y en especial en el IFC [International Financial Corporation] debemos extender este mensaje y usar toda nuestra influencia, en términos de nuestras recomendaciones de política y nuestra asignación de financiamiento, para empujar en esta dirección (Woiicke, 2005, s/p, énfasis añadido).

En el Perú también se ha sugerido que las empresas mineras se encarguen de la provisión de bienes y servicios públicos:

Si el Estado no ha podido ofrecer servicios, ¿cuál es la alternativa? Si el Estado ha fracasado [...] demos oportunidad a la empresa privada. Una población a 4,000 metros de altura, ¿qué alternativa tiene? Creo que la alternativa puede ser la empresa minera, que va a suplir lo que no hace el Estado. La empresa puede hacer carreteras, concertar con el Estado, presionar para que se pongan servicios médicos buenos [...] construir la posta sanitaria, construir la escuela [...] (Ossio, 1999, p. 97).

Incluso un ex asesor de la comisión de energía y minas del Congreso llegó a declarar públicamente que «las empresas [mineras] deberían adelantar parte del impuesto a la renta para hacer obras, o que ellas mismas las hagan, porque tienen la logística, el conocimiento y la capacidad para realizarlas. Lo que el Estado hace en dos o tres años la empresa lo puede hacer en ocho meses»¹³.

¹³ Pedro Gamio, ex asesor de la Comisión de Energía y Minas del Congreso de la República.

En general, la presión de la sociedad civil y el Estado sobre el sector minero ha aumentado y las empresas que llegaron a nuestro país para extraer recursos son ahora objeto de mayores demandas por parte de otros actores sociales (Portocarrero *et al.*, 2007).

Ante esta demanda de Estados, organizaciones internacionales y sociedad civil, que cada vez más exitosamente se están organizando para «extraer de las industrias extractivas», la respuesta de más de una empresa minera ha sido simple: ceder ante la presión y gastar más. Efectivamente, como respuesta a las demandas por más gasto social en las comunidades de su entorno —y aprovechando la abundancia generada por el boom de precios de los últimos años— las empresas mineras han comenzado a involucrarse en la provisión directa de bienes y servicios públicos, en ofrecer asistencia técnica y capital de trabajo para proyectos productivos, y en la construcción de infraestructura —de carreteras a escuelas, electrificación y postas médicas.

Sin embargo, las inversiones sociales de las empresas mineras son entendidas por estas como «contribuciones voluntarias», reguladas por códigos de ética y responsabilidad social diseñados por las propias empresas o por gremios industriales. Casi todas las empresas de gran minería que operan en nuestro país forman parte de la SNMPE [Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía] y por tanto suscriben el código de ética de la asociación. Además, siendo subsidiarias o *joint ventures* de grandes empresas multinacionales, las operaciones de gran minería están reguladas por los estándares de responsabilidad social de las empresas madre. De más está decirlo, estos códigos son bastante generales y ninguno de ellos establece de manera precisa el ámbito de responsabilidades de la empresa respecto a sus inversiones sociales, ni mucho menos los niveles mínimos de presupuestos para este fin.

En el Perú, las empresas mineras encauzan las contribuciones voluntarias que componen su inversión social directa a través de cuatro canales. En primer lugar, la mayor parte de empresas mineras poseen un área de relaciones comunitarias como parte de su estructura interna, la cual sirve de enlace entre la empresa y las poblaciones de su entorno. Estas áreas son las encargadas de relacionarse con las organizaciones locales y sirven como la primera ventanilla de demandas de la población. Los presupuestos operativos que manejan estas áreas dependen de decisiones internas de la empresa.

El segundo canal mediante el cual las empresas de gran minería invierten localmente es el de las fundaciones o asociaciones civiles que son establecidas y financiadas por la empresa. Este tipo de arreglo institucional viene con la promesa de ser más independiente que la gerencia de relaciones comunitarias, pues la fundación posee una cierta autonomía legal frente a la empresa, tiene un perfil de recursos humanos distinto (antropólogos y promotores sociales en lugar de ingenieros) y no necesita subordinar sus objetivos de desarrollo social a los objetivos financieros u operativos

de la empresa. Entre las empresas de gran minería en el Perú, tres cuentan con fundaciones: Antamina (Fundación Áncash), Tintaya (Fundación Tintaya) y Yanacocha (Fundación Los Andes). Tanto el nivel de fondos que manejan estas fundaciones como su distribución son decisiones privadas de las empresas, y varían de acuerdo con criterios establecidos internamente.

El tercer canal de contribuciones privadas son los fondos sociales, un esquema relativamente nuevo de destinar recursos de las empresas mineras a inversiones sociales. En los casos en que se han establecido, estos fondos sociales se constituyen como parte del contrato de concesión que la empresa firma con el Estado. Las condiciones y el tamaño de estos fondos son definidos entre el Estado y la empresa, y varían de un contrato a otro —en algunos casos es una suma fija, en otros es un porcentaje de las utilidades anuales de la operación— pero todos comparten el hecho de ser fondos manejados de manera privada (Francke, 2009). Cada empresa, con participación de los gobiernos locales, define su área de intervención, sus beneficiarios, los tipos de proyectos a ser financiados y los contratistas que los ejecutan. Seis de estos fondos han sido creados hasta ahora, con un capital total de más de 350 millones de dólares¹⁴.

La cuarta forma de canalizar las contribuciones voluntarias es a través del Programa Minero de Solidaridad con el Pueblo (PMSP). El PMSP fue el resultado de presiones y negociaciones para que las empresas mineras compartieran los beneficios extraordinarios generados como resultado del boom de precios. Aunque muchos demandaban la renegociación de contratos y el aumento de impuestos a las empresas mineras y otros exigían mayores compromisos financieros para el aporte voluntario, finalmente el Estado y las empresas convinieron que cada año las empresas comprometerían un porcentaje de sus utilidades netas del año anterior: 2% para un fondo local y 1% para un fondo regional¹⁵. A pesar de que el nivel del aporte ha sido predeterminado por el Estado, las decisiones sobre la distribución de estos recursos recaen principalmente en la empresa. Al mes de julio de 2010, 39 empresas de gran

¹⁴ Seis operaciones mineras (empresas) poseen fondos sociales: Lagunas Norte (Barrick), Michiquillay (Angloamerican), LasBambas (Xstrata) Toromocho (Chinalco), La Granja (Rio Tinto) y Bayóvar (Vale).

¹⁵ Los convenios estipulan que este aporte voluntario solo se genera si los precios promedio anuales de los metales producidos están por encima de los «precios de referencia». Los «precios de referencia» son teóricamente los precios de largo plazo de los metales, los cuales generan «utilidades normales». Precios mayores generan «utilidades extraordinarias» y hacen que las empresas estén sujetas al aporte. Los cálculos se complican si la empresa paga regalías mineras. En este caso, el valor del fondo local es calculado como el fondo local sin regalías, menos el valor neto (es decir, después de impuestos, que es el 64.4% del monto pagado por regalías) de las regalías, sin llegar a saldo negativo, más el 25% del fondo local y el 25% del fondo regional.

y mediana minería han comprometido un total de 1778 millones de soles destinados a dieciocho regiones del país¹⁶.

Más dinero, ¿más desarrollo?

A pesar de que estas inversiones sociales privadas pueden generar grandes ventajas económicas para las poblaciones locales en términos de acceso y calidad de servicios públicos, también genera nuevos riesgos políticos e institucionales que es importante tener en cuenta y tratar de evitar. Efectivamente, el afán por comprometer a las empresas mineras a aportar más al desarrollo económico local —es decir, gastar más— ha dejado en la sombra un tema de fondo y de largo plazo: las consecuencias de este gasto en el desarrollo político local.

Uno de los temas clásicos de la ciencia política es el de la transformación social. El interés académico por sociedades en desarrollo se generalizó en los cincuenta, a medida que más países conseguían su independencia de los antiguos poderes coloniales. Entonces, la visión predominante era el de las teorías de la modernización, en las que el desarrollo era concebido como un proceso más o menos lineal y progresivo, en el que sociedades transitaban «de menos a más». Formas tradicionales de organización, bajos niveles de desarrollo económico y estructuras políticas e institucionales sencillas daban paso con el tiempo a formas modernas de organización, altos niveles de desarrollo económico y complejas estructuras políticas e institucionales (Parsons, 1951; Lipset, 1959; Rostow, 1964). Este enfoque eminentemente optimista del proceso de transformación social no solo sugería que el desarrollo económico, social y político son procesos que se refuerzan uno al otro, sino que ignoraba la posibilidad de que este proceso pudiera ser reversible.

Samuel Huntington (1965, 1968) fue uno de los primeros que cuestionó estas teorías en las que se asume que el desarrollo es «todo una pieza», que una cosa buena es compatible con otra y que no hay lugar para retrocesos. «Existe la tendencia de asumir que, dado que procesos de modernización están sucediendo, procesos de desarrollo político también deben estar dándose» (Huntington, 1965; p. 391). Sin embargo, una mirada honesta a los procesos que ocurrían en países en desarrollo en esa época revelaba un claro desbalance entre mayores niveles de alfabetismo, urbanización e ingreso per cápita —todos indicadores clásicos del proceso de modernización— y fallidos procesos de desarrollo político —golpes de Estado, revoluciones, corrupción, desorden—. Con la evidencia empírica a su favor, Huntington propuso separar conceptualmente la idea de desarrollo económico y desarrollo político, y aceptar

¹⁶ PMSP, *Informe 23* (julio de 2010). Todos los informes están disponibles en <http://www.minem.gob.pe/descripcion.php?idSector=3&idTitular=1407&idMenu=sub1175&idCateg=555>.

que las sociedades podían experimentar procesos de inestabilidad política incluso cuando estuvieran experimentando exitosos procesos de cambio económico y social. Y para ser aún más controversial, Huntington no solo sostuvo que estos dos procesos son independientes, sino que los procesos acelerados de modernización económica podían entrar en contradicción y erosionar el desarrollo político.

Efectivamente, su argumento principal es que el desarrollo político es resultado de un delicado balance entre movilización e institucionalización. A medida que el proceso de modernización económica ensancha el grupo «políticamente relevante» en una sociedad y aumenta las aspiraciones sociales y económicas de la población, nuevas demandas y presiones recaen sobre sus instituciones políticas (Huntington, 1968, pp. 49-50). Si estas no se adaptan para soportar nuevos actores que se movilizan e incursionan en el espacio público, es difícil mantener la estabilidad del sistema. Esta tesis, propuesta mientras Estados Unidos intentaba «desarrollar» Vietnam del Sur y financiaba la Alianza para el Progreso en América Latina, y la cooperación internacional desembolsaba a diestra y siniestra nuevos préstamos para construir infraestructura económica en el tercer mundo, advirtió sobre la olla de presión que se estaba generando sobre las débiles instituciones políticas de estos países.

Salvando las diferencias de escala, pero manteniendo la lógica básica, el argumento que Huntington sugirió hace ya cuatro décadas sobre las desconexiones y riesgos de los procesos de desarrollo económico y desarrollo político puede iluminar el debate sobre el gasto directo de empresas en localidades mineras.

El reto: balance entre desarrollo económico y desarrollo político

Al evaluar las consecuencias de las inversiones sociales directas de empresas mineras a la luz de la teoría propuesta por Huntington, se observan dos grandes brechas entre las lecciones que se desprenden de estas teorías y la realidad peruana.

La primera gran brecha es entre la poca atención que hemos otorgado al desarrollo de estructuras políticas e institucionales en comparación con el desarrollo económico. En el Perú, al menos hasta el momento, la construcción de las capacidades estatales a nivel subnacional no ha sido tomada con la misma seriedad que la mejora de las condiciones económicas; este desbalance puede ser muy riesgoso.

Es cierto que los presupuestos de municipalidades y gobiernos regionales se han visto incrementados como resultado de la transferencia de recursos por canon minero y, en algunos casos, regalías, durante el último boom minero. Sin embargo, estos recursos no parecen haber sido usados para mejorar las capacidades de planificación y gasto de los gobiernos subnacionales. En realidad, el desempeño de los gobiernos locales que reciben recursos por canon no es radicalmente distinto que aquellos que

no los reciben. Los reportes de Vigilancia de las Industrias Extractivas del Grupo Propuesta Ciudadana¹⁷ indican que, en las regiones analizadas, los gobiernos regionales y locales muestran crecientes saldos presupuestales no ejecutados, evidencia de las limitadas capacidades de gestión local. Además, la mayoría son proyectos relativamente pequeños y por tanto su impacto social es restringido. Entre 2004 y 2006, el 98% de los proyectos de inversión declarados viables y financiados con recursos del canon son menores a S/. 3,5 millones (GPC, 2007, pp. 82-85). Lamentablemente, las débiles capacidades para formular y ejecutar proyectos observadas a principios del boom no parecen haber mejorado sustancialmente cuatro años después. Además, de los recursos comprometidos por las empresas mineras como parte del Aporte Voluntario, solo el 14% están dirigidos a fortalecimiento de capacidades institucionales¹⁸.

Aplicando los mismos conceptos que Huntington delineó para analizar el desarrollo político nacional en el nivel local, concluimos que un énfasis exclusivo en el desarrollo económico puede crear más inestabilidad política y erosión institucional. Mayores recursos en instancias subnacionales —tanto por mayores montos de canon como por mayores presupuestos sociales de las empresas mineras— puede atizar la formación de grupos de interés que pugnan por acceso a esos recursos. Esta movilización es potenciada por un contexto político de reforma descentralista y participativa que genera mayores expectativas de inclusión y voz en la población, que percibe, tal vez correctamente, que esta es su única oportunidad de acceder a bienes y servicios que le fueron esquivos por décadas. Resulta poco probable que los gobiernos subnacionales puedan canalizar este nivel de movilización de una manera ordenada. No solo porque sus capacidades técnicas (de priorización, asignación de recursos, diseño de proyectos, entre otros) son limitadas para ofrecer de manera eficiente los bienes que se demandan, sino porque la debilidad del sistema de partidos hace que la probabilidad de tener un alcalde o presidente regional «independiente» —con las debilidades institucionales que eso implica casi siempre— sea bastante alta. Por lo tanto, el acceso a mayores recursos financieros, teóricamente dirigidos al desarrollo, pueden terminar debilitando aún más la institucionalidad política local cuando las capacidades técnicas son débiles, las expectativas de participación de la población son altas y las capacidades de intermediación política y rendición de cuentas muy bajas.

¹⁷ El grupo Propuesta Ciudadana produce reportes regionales y nacionales sobre vigilancia de las industrias extractivas. Pueden ser accedidos en www.participaperu.org.pe/vigilancia

¹⁸ A este monto habría que sumar los recursos que las empresas mineras destinan a través de las gerencias de relaciones comunitarias o las fundaciones. Es difícil estimar este monto debido a las restricciones de información.

La segunda gran brecha que se observa es entre las estructuras institucionales que tenemos actualmente, tanto desde el punto de vista de las empresas mineras como del Estado, y las necesarias para canalizar el gasto social minero de manera sostenible.

Del lado de las empresas mineras, los procedimientos mediante los cuales se asigna y ejecuta esta inversión social directa quedan a discreción de la empresa y son poco reguladas. Los presupuestos de las gerencias de relaciones comunitarias no son públicos —a pesar de que muchas de sus actividades son claramente de interés público— lo cual hace difícil establecer los recursos con los que cuentan o cómo los asignan y ejecutan¹⁹. Se observa que hay un mayor esfuerzo de parte de las fundaciones de operar de manera transparente y participativa y, por lo general, los montos son reportados en sus páginas web²⁰. Sin embargo, este arreglo institucional solo funciona en tres de las nueve empresas categorizadas como gran minería. Finalmente, los fondos del Aporte Voluntario, así como los fondos sociales que algunas empresas poseen, son gestionados con bastante independencia del Estado.

Estas estrategias de inversión social minera en las que el rol del sector público es mínimo pueden generar problemas de sostenibilidad de los programas y proyectos, pues las empresas mineras operan hasta que el yacimiento se agota y, llegado ese punto, puede ser difícil para el gobierno local manejar las frustraciones de la población sin la presencia de la empresa. Asimismo, las posibilidades de rendición de cuentas sobre los procesos de asignación y ejecución de la inversión social directa de las mineras son limitadas, dado que el gasto es, en última instancia, voluntario y temporal. La falta de canales institucionales para discutir el nivel de inversión social minera y su composición hace este arreglo institucional vulnerable a formas de reclamo desordenado y presa de prácticas clientelares y presiones de grupos de interés.

Del lado del Estado, las estructuras institucionales centrales y locales parecen estar renunciando a sus roles de regulación, recaudación y supervisión. Con empresas privadas gastando más y mejor, la tentación de descargar funciones y responsabilidades estatales es grande, especialmente cuando los gobiernos subnacionales son ya de por sí institucionalmente débiles. El gran riesgo es entonces que este nuevo consenso de que las empresas mineras «hagan más» genere que el Estado «haga menos».

Si bien el Estado ha creado nuevos y mejores reglamentos para regular la inversión en gran minería, hay alguna evidencia de vacíos dejados por el Estado, los cuales en

¹⁹ Por ley, las empresas mineras deben hacer públicos sus estados financieros en sus memorias anuales. El gasto ejecutado aparece allí, pero de manera agregada.

²⁰ En el caso de la Fundación Tintaya, sí hay un presupuesto mínimo garantizado, debido al convenio marco que las poblaciones locales de la provincia de Espinar firmaron con BHP Billiton en 2003, luego heredado por Xstrata cuando ésta compró los derechos de la operación. Este convenio determina que la empresa debe invertir localmente 300.000 dólares anuales por tres años.

la práctica son llenados por el sector privado. Por ejemplo, a pesar de que el decreto supremo 042-2003-EM sobre Consentimiento Previo intenta establecer una buena relación entre el inversionista y las poblaciones circundantes a la mina y establecer los términos en los que operación minera se establecerá, y los compromisos de las dos partes, la ley no define ningún rol para el Estado. Así, este importante primer encuentro se desarrolla entre la población y la empresa, sin ningún agente que sirva de amortiguador o bisagra (Banco Mundial, 2005, pp. 110-116). Tampoco existen regulaciones respecto de la cantidad o calidad de las inversiones sociales directas de las empresas mineras (Banco Mundial, 2005, p. 146). La falta de canales institucionalizados o lineamientos públicos para estructurar la asignación y gasto de estos recursos, causa que, por lo general, este sea decidido en negociaciones informales entre empresas mineras y un conjunto de actores establecidos en espacios subnacionales y convocados por la empresa. «Esos instrumentos carecen de mecanismos de sanción y de sistemas independientes de monitoreo y evaluación: los representantes de las mismas empresas actúan como legisladores, jueces y jurado de sus propias actividades, sin permitir la participación de terceras partes» (Alayza, 2007, p. 117).

En el nivel local, los gobiernos subnacionales también han perdido incentivos para desarrollar algunas de sus funciones. La puesta en marcha de programas de responsabilidad social por las empresas mineras fue bienvenida por las municipalidades, las cuales estaban sumergidas en demandas y reclamos de la población. La presencia de la empresa minera ha servido como una válvula de escape, pues parte de la presión de organizaciones sociales sobre el gobierno local se ha transferido hacia aquella. En algunos casos, el gobierno local incluso pasa de demandado a demandante y se une a la fila de instituciones que pugnan por recursos de la empresa minera²¹.

Asimismo, los gobiernos locales parecen estar perdiendo incentivos para recaudar sus propios recursos. En un estudio que abarca un total de 1106 gobiernos locales (distritales y provinciales) del Perú, Melgarejo & Rabanal (2006) concluyen que aquellos gobiernos locales que reciben recursos por canon desarrollan una cierta «pereza fiscal» en la recaudación de ingresos propios. Mientras que en general un nuevo sol adicional de transferencias fiscales incentiva a los gobiernos locales a incrementar sus recursos propios en 0,122 nuevos soles, en el caso de distritos que reciben canon minero este coeficiente es de 0,043 nuevos soles.

Como resultado de estos vacíos en la regulación y la falta de incentivos para llevar a cabo sus funciones, el Estado pierde presencia y la población puede comenzar a percibir a la empresa minera como su sustituto. La mina pasa a ser «el Estado que no

²¹ Entrevista con el gerente de desarrollo económico del gobierno regional de Áncash del 10 de julio de 2005.

ha estado», y la población refleja en ella los comportamientos y actitudes que desplegaría frente a un funcionario público. Incluso en el caso de Antamina, tal vez una de las empresas con mejor reputación social, Guillermo Salas sostiene que desde que la empresa se instaló en Áncash, «[l]a imagen que la población en general se formó de Antamina fue la de un actor que ocupaba el espacio de expectativas que se relacionan con un Estado paternalista y autoritario. Los mineros eran los nuevos y poderosos señores que iban a beneficiar y traer el desarrollo a la zona». (Salas, 2002, p. 636).

Entonces, si el énfasis en demandar recursos adicionales de las empresas mineras no viene acompañado por un esfuerzo consciente por fortalecer instituciones políticas nacionales y locales, las posibilidades de desarrollo integral de las localidades mineras permanecen limitadas.

3. CONCLUSIONES Y MÁS ALLÁ

En el Perú, la minería se ha visto y se sigue viendo por defecto como un problema —y solo una contingente y lejana posibilidad de desarrollo. En los setenta, el problema fue presentado en términos nacionales, a partir de actores centralizados, y entre los temas clave aparecen la debilidad y la corrupción del Estado nacional, los conflictos laborales asociados al modelo de desarrollo y la falta de autonomía del Estado frente al capital extranjero. En la literatura más reciente, el problema es presentado en términos multinivel (local-nacional-supranacional), con un énfasis especial en actores locales, y las dimensiones social y ambiental aparecen como las cuestiones clave. Este radical cambio de perspectiva en términos del nivel de análisis, actores y temas no solo ha sido resultado de obvios cambios en el contexto material en el que se producen los encuentros entre empresas mineras y países ricos en minerales, sino también de profundos cambios en «puntos focales» —nuevas concepciones sobre lo que es desarrollo, sobre los roles del Estado y el sector privado en la economía, y otras consideraciones normativas.

Definir el problema de una manera distinta hizo que las recomendaciones de política para superar los conflictos entre gran minería y desarrollo se transformaran. Si el gran dilema de hoy es cómo lograr que los beneficios macroeconómicos que la gran minería trae a nivel nacional tengan un paralelo en el bienestar social a nivel local, la solución que se vocea es que las empresas mineras contribuyan con más recursos para el desarrollo económico local, especialmente proyectos de infraestructura.

Como resultado de las demandas de diferentes sectores que, en el contexto de boom minero, se organizaron con mayor o menor éxito para «extraer de las empresas extractivas», la mayoría de empresas mineras han incrementado sus presupuestos de inversión social local. A través de gerencias de desarrollo comunitario, fundaciones,

fondos sociales y el aporte voluntario, los recursos que las empresas mineras han comprometido para el desarrollo económico local es probablemente el mayor en la historia de la minería en el Perú.

Sin embargo, el énfasis en las contribuciones económicas de las empresas mineras y un tal vez desmedido entusiasmo por la eficiencia y capacidades técnicas del sector privado en comparación con los gobiernos locales, está opacando la importancia de promover el desarrollo político de localidades mineras y no solo el económico. Es importante reflexionar hasta qué punto es razonable delegar responsabilidades de provisión de servicios públicos a las empresas mineras, pues esta provisión es competencia del Estado y uno de los instrumentos más poderosos para aumentar la legitimidad política del Estado frente a sus ciudadanos. Asimismo, a la luz de las teorías del desarrollo político de Huntington, se debe considerar que un interés unilateral por mejoras socioeconómicas sin contemplar el desarrollo político puede crear fuertes presiones en las instituciones locales e incluso erosionar el proceso de desarrollo político.

Lejos de sugerir que la inversión minera se detenga o que paralice sus programas de responsabilidad social, este análisis intenta subrayar que mayores recursos de parte de las empresas mineras no son una solución en sí mismos y que las estrategias de desarrollo local deben considerar tanto el desarrollo de instituciones políticas como la mejora de condiciones económicas. Es necesario llegar a un equilibrio entre las urgentes necesidades económicas y sociales de corto plazo de las localidades mineras y el fortalecimiento de las estructuras institucionales y políticas locales. A largo plazo, sería socialmente irresponsable permitir que las inversiones sociales mineras impidan el desarrollo de capacidades estatales locales.

En este sentido, no debemos perder de vista el tema del desarrollo político que estuvo tan presente en la literatura del boom anterior y en los textos clásicos de ciencia política sobre transformaciones sociales. Es necesario recuperar los debates sobre la autonomía del Estado y la relación entre autoridades y ciudadanos, la importancia de construir capacidades públicas —tanto políticas como técnicas— y las interdependencias entre procesos de desarrollo económico y político, pero pensándolos a nivel subnacional. De igual manera, es importante que los esfuerzos de investigación de casos específicos mantengan un ojo en nivel local o regional y el otro ojo en el nivel nacional, y que la riqueza descriptiva y analítica que se está acumulando a nivel subnacional ayude a comprender las transformaciones macropolíticas que ocurren en nuestro país y resulte en una nueva y más rica agenda de investigación sobre la economía política de la minería.

Así como los posibles efectos de la minería en el desarrollo económico, la salud pública y el ambiente han sido ampliamente documentados y las organizaciones se

han movilizado para poco a poco cambiar estas perjudiciales prácticas donde éstas existen, tenemos la obligación de identificar los potenciales efectos políticos e institucionales de involucrar a las empresas mineras como proveedores de bienes públicos, y sugerir formas en las que estos recursos pueden ser usados de manera sostenible.

REFERENCIAS

- Alayza, Alejandra (2007). *No pero sí: Comunidades y minería. Consulta y consentimiento previo, libre e informado en el Perú*. Lima: Oxfam América.
- Aste Daffós, Juan (2002). *Empresas transnacionales, Estado y desarrollo sostenible: el caso de Doe Run y el complejo metalúrgico de La Oroya* <http://www.aida-americas.org/templates/aida/uploads/docs/Empresas_Transnacionales.pdf>
- Banco Mundial (2005). *Riqueza y sostenibilidad. Dimensiones sociales y ambientales de la minería en el Perú*. Washington DC: Banco Mundial.
- Barrantes, Roxana et al. (2005). *Te quiero pero no: Relaciones entre minería, desarrollo y poblaciones locales*. Lima: IEP - Oxfam.
- Bebbington, Anthony et al. (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas Campesinas. Una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP.
- Becker, David (1983). *The New Bourgeoisie and the Limits of Dependency: Mining, Class, and Power in «Revolutionary» Peru*. Princeton: Princeton University Press.
- Biersteker, Thomas J. (1981). *Distortion or Development? Contending Perspectives on the Multinational Corporation*. Cambridge: MIT Press.
- Blume, Cecilia et al. (2007). *Por una legitimidad compartida: análisis y propuestas*. http://www.iimp.org.pe/website2/publicaciones/EstudioIIMP1_LegitimidadCompartida.pdf.
- Brundenius, Claes (1972). The Anatomy of Imperialism: The Case of the Multinational Mining Corporations in Peru. *Journal of Peace Research* 9 (3), pp. 189-207.
- Camacho, Luis & Félix Lossio (2007). La mesa de diálogo de la provincia de Espinar: Solucionando conflictos entre sociedad civil local y empresa minera sin la presencia del Estado. Aldo Panfichi (editor), *Participación ciudadana en el Perú: Disputas, confluencias y tensiones*. Lima: Fondo editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Chacaltana, Juan (2001). Reforma en la contratación y despido en el Perú de los 90: Lecciones y Perspectivas. *Revista Economía XXIV, Numero 48* pp. 133-152.
- CooperAcción (2006). *Informe de conflictos mineros: Los casos de Majaz, Las Bambas, Tintaya y La Oroya*. Lima: CooperAcción.

- Corden, W. M. (1984). Boom Sector and Dutch Disease Economics: Survey and Consolidation Oxford *Economic Papers* 36, pp. 359-380.
- Damonte, Gerardo (2007). *The constitution of political identities in the Andes: Mining, rural communities, social movements and protests in Bolivia and Peru*. Tesis doctoral, Departamento de Antropología, Universidad de Cornell.
- de Echave, José *et al.* (2005). *Los procesos de diálogo y la administración de conflictos en territorios de comunidades: el caso de la mina de Tintaya en Perú*. Lima: CooperAcción.
- de Echave, José & Víctor Torres (2005). *Hacia una estimación de los efectos de la actividad minera en los índices de pobreza en el Perú*. Lima: CooperAcción.
- de Echave, José *et al.* (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP.
- DeWind, Josh (1977). *Peasants become miners: The evolution of industrial mining systems in Peru*. Nueva York: Garland.
- Dore, Elizabeth (1988). *The Peruvian Mining Industry. Growth, Stagnation and Crisis*. Boulder: Westview Press.
- Evans, Peter (1979). *Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil*. Princeton: Princeton University Press.
- Francke, Pedro *et al.* (2009). *Análisis, críticas y recomendaciones para mejorar el funcionamiento de los fondos sociales/fideicomisos mineros*. Lima: CooperAcción.
- Giddens, Anthony (2000). *Runaway World: How Globalization is Reshaping Our Lives*. Londres: Routledge.
- Gil, Vladimir (2009). *Aterrizaje minero. Cultura, conflicto, negociaciones y lecciones para el desarrollo desde la minería en Áncash, Peru*. Lima: IEP.
- Glave, Manuel & Juana Kuramoto (2007). Minería en el Perú: Lo que sabemos y aún nos falta por saber. *Investigación, políticas y desarrollo en el Perú*. Lima: GRADE.
- Grupo Propuesta Ciudadana (2007). Vigilancia de las industrias extractivas. *Reporte Nacional 5. Balance 2004-2006* Lima: GPC.
- Hall, Rodney & Thomas J. Biersteker (editores) (2002). *The Emergence of Private Authority in Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Held, David *et al.* (1999). *Global transformations: Politics, economics and culture*. Cambridge: Polity Press.
- Kruijt, Dirk & Menno Vellinga (1979). *Labor relations in mining companies: The case of Cerro de Pasco 1902-1974*. Londres: Humanity Press.
- Huntington, Samuel (1965). Political development and political decay. *World Politics* 17 (3), pp. 386-440.

- Huntington, Samuel (1968). *Political Order in Changing Societies*. New Haven: Yale University Press.
- Kuramoto, Juana (2001). Las aglomeraciones mineras en Perú. En Rudolf Buitelaar (editor), *Agglomeraciones mineras y desarrollo local en América Latina*. Lima: Alfaomega - CEPAL - IDRC.
- Lipset, Seymour Martin (1959). Some Social Requisites of Democracy. *American Political Science Review* 53 (1), pp. 69-105.
- Melgarejo, Karl & Jean Paul Rabanal (2006). *Perú: ¿Esfuerzo o pereza fiscal en los gobiernos locales? 1999-2004*. Trabajo presentado en el XXIV Encuentro de Economistas del BCRP. www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Seminarios/Conferencia-12-2006/Paper_0612_16-Melgarejo_Rabanal.pdf.
- Moran, Theodore (1974). *Multinational corporations and the politics of dependence: copper in Chile*. Princeton: Princeton University Press.
- Muñoz, Paula. (2005). *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales*. Lima: SER.
- North, Liisa et al. (editores) (2006). *Community rights and corporate responsibility: Canadian Mining and Oil Companies in Latin America*. Toronto: Between the Lines.
- O'Donnell, Guillermo (1993). *On the State, Democratization and Some Conceptual Problems: A Latin American View with Glances at Some Post communist Countries*. *World Development* 21 (8), pp. 1355-1269.
- Oxfam America (2007). *Responsabilidad Social Empresarial en el sector minero en el Perú*. Lima: Oxfam.
- Participa Perú (2005). Transferencia de competencias, programas sociales y participación en la Descentralización. *Suplemento Informativo del Grupo Propuesta Ciudadana-USAID 22*. <www.congreso.gob.pe/historico/cip/temas/programa_juntos/documentos/participa_peru22.pdf>
- Parsons, Talcott (1951). *The Social System*. Londres: Routledge & Kegan Paul.
- Risse-Kappen, Thomas (editor) (1995). *Bringing Transnational Relations Back In: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Robinson, Joan (1969). *The Economics of Imperfect Competition*. Londres: St. Martin's Press.
- Rocha-Menocal, Alina (2004). A new wave of decentralisation in Latin America? A conversation with Rosemary Thorp. *Development in Practice* 14 (6), pp. 726-732.
- Salas, Guillermo (2002). Familias campesinas y articulaciones económico-políticas: el distrito de San Marcos al inicio del proyecto Antamina. En Manuel Pulgar-Vidal, Eduardo

- Zegarra & Jaime Urrutia (editores), *Perú: el problema agraria en debate. SEPIA IX*. Lima: SEPIA.
- Salas, Guillermo (2008). *Dinámica social y minería. Familias pastoras de puna y la presencia del proyecto Antamina (1997- 2002)*. Lima: IEP.
- Santillana, Miguel (2006). *La importancia de la actividad minera en la economía y sociedad peruana*. CEPAL: Serie Recursos Naturales e Infraestructura 114. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Sánchez Albavera, Fernando *et al.* (1999). *Panorama minero de América Latina a fines de los años noventa*. CEPAL: Serie Recursos Naturales e Infraestructura 1. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Scorza, Manuel (1970). *Redoble por Rancas*. Lima: PEISA.
- Strange, Susan (1996). *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Szablowski, David (2007). *Transnational Law and Local Struggles: Mining Communities and the World Bank*. Oxford: Hart.
- Tarrow, Sidney (1998). *Power in Movement: Social Movements and Contentious Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- The Economist (1977). *The Dutch disease*. November 26, pp. 82-83.
- Torres-Zorrilla, Jorge (2000). Una estrategia de desarrollo basada en recursos naturales: análisis clúster del complejo de cobre Southern Perú. *Serie Desarrollo Productivo 70*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Woicke, Peter L. (2005). *Promoting sustainable private sector investment: An IFC perspective*. Presentación del Vicepresidente ejecutivo de la IFC ante la Fundación Príncipe de Gales. Universidad de Cambridge, Inglaterra. <http://www.ifc.org/ifcext/Home.nsf/ContentPageDesignPreview/74AA96027BB9098A85256D820077438D?OpenDocument&PreviewStyle=364D64E5DE487FB185256CE8006C8B04>.
- Zegarra, Eduardo *et al.* (2007). *Minería y economía de los hogares de la sierra peruana: impactos y espacios de conflicto*. Lima: GRADE.

ALGUNOS APUNTES SOBRE LOS MOVIMIENTOS Y PROTESTAS SOCIALES EN EL PERÚ

Moisés Arce

En diciembre de 2008, un artículo de la revista *The Economist* caracterizó el ciclo actual de movilizaciones sociales en el Perú como «la política de las protestas para no parar». Este ciclo de protestas colectivas que empezó en el año 2000 ha despertado el interés de muchos investigadores dentro y fuera del país (por ejemplo, Arce, 2008; Bravo, 2009; Caballero & Cabrera, 2008; Meléndez & León, 2009; Pizarro, Trelles & Toche, 2004; Tanaka & Vera, 2008; Tejada, 2009). Las protestas regionales como el «Arequipazo» de 2002 en contra de la privatización de las compañías eléctricas EGASA y EGESUR en el sur del país, y el «Baguazo» de 2009 en contra del conjunto de normas legales orientadas a promover la inversión privada en la región amazónica del país repercutieron en todo el país y resultaron en un cambio importante de política en favor a las demandas de los manifestantes. Junto a estas movilizaciones regionales existe también una gran diversidad de protestas, tales como las socioambientales o mineras, las electorales en rechazo a los resultados de las elecciones o autoridades electas, los conflictos por el cultivo ilegal de coca, y otros actos de protestas geográficamente esparcidos alrededor del territorio nacional.

El estudio de las protestas colectivas forma parte de la tradición de la literatura en las ciencias sociales que examinan las revoluciones y rebeliones. Recientemente, la gran cadena de eventos o sucesos que ocurren en las revoluciones, los movimientos sociales y las protestas colectivas han sido redefinidos simplemente como diferentes formas de «política contenciosa» (McAdam, Tarrow & Tilly, 2001). Goldstone (1998) también ha conceptualizado el espectro de la movilización social en cuestión de escala y envergadura; esta escala pasa de las protestas colectivas a los movimientos sociales y a las revoluciones, donde las revoluciones representan el valor extremo de esta escala. Como quiera que han menguado las posibilidades de las revoluciones, la literatura política contenciosa de hoy se ha volcado al análisis de las formas de resistencia cotidiana (Fox & Starn, 1997; Hellman, 1997), y a las nuevas formas de acción colectiva que han surgido en el contexto de globalización y liberación económica. Este capítulo se ocupa de estos nuevos modos de acción colectiva, distinguiéndolos de los movimientos sociales en las páginas que siguen.

En la primera parte de este capítulo reviso la literatura de movimientos sociales con el objetivo de entender mejor los factores que explican las movilizaciones. La segunda parte presenta y describe en forma comparativa una nueva fuente de datos de movilizaciones en el Perú. Esta es la fuente de mayor cobertura temporal y espacial que existe sobre las protestas sociales en el país. Utilizando esta base, concluyo el presente capítulo revisando algunas de las concepciones comunes que se han formulado sobre la ola de protestas en el Perú actual.

INTRODUCCIÓN

La agitación social y política que surgió en el Norte en la década de los años sesenta y setenta impulsó dos grandes escuelas para el estudio de los movimientos sociales: la estadounidense y la europea. La escuela estadounidense, que por lo general es menos conocida en el Perú, subraya la noción de movimientos sociales como actores estratégicos, cuyas acciones de grupo representaban una alternativa a las formas más convencionales de hacer política. El grueso de estos trabajos, conocidos también como la teoría de la «movilización de recursos», entiende a los movimientos sociales desde la perspectiva del problema de la acción colectiva propuesta por la teoría de la elección racional (por ejemplo, Olson, 1965; Cohen, 1985). Siguiendo entonces el cálculo estratégico que toman los individuos «racionales» movidos por el interés propio (Olson, 1965), la participación individual en acciones colectivas representaba un gran obstáculo para explicar la emergencia de los movimientos sociales. La teoría de la «movilización de recursos», como su nombre así lo indica, prioriza el estudio de recursos, formales e informales (explicados más adelante), que hacen posible la coordinación social de la acción colectiva.

En contraste con los estudios estadounidenses, los autores europeos dieron mayor importancia al análisis estructural de clase y a la identidad colectiva. Como escribe Touraine, «el análisis entero empieza con las relaciones sociales, y no con los actores» de tal manera que «la identidad del actor no puede ser definida independientemente del conflicto real con el adversario ni del reconocimiento de la meta de lucha» (Touraine, 1977, p. 312; Touraine, 1988, p. 49). Touraine distingue a las movilizaciones sociales de la década de los sesenta como líneas de conflicto que caracterizan a la identidad colectiva de una sociedad postindustrial. Touraine argumentaba que cada tipo de sociedad tiene un conflicto central, sin embargo, otros autores reconocen la pluralidad de movimientos sociales dentro de una sociedad (por ejemplo, Melucci, 1989)¹.

¹ La literatura estadounidense por lo general rechaza la orientación hacia la identidad colectiva, ya que el valor explicativo de este concepto «es bastante evasivo» y «difícil de evaluar» (Elster, 1989, p. 468).

A pesar que existen textos analíticos que tratan de combinar las contribuciones de autores estadounidenses y europeos (por ejemplo, Cohen, 1985; Munck, 1995), la literatura de movimientos sociales continúa fragmentada. La pregunta de investigación, por lo general, justifica por qué el análisis sigue las contribuciones de una escuela y no la otra. Sobre este punto, Kitschelt (1986, p. 58) señala que el estudio de los movimientos sociales sobre la base de estas escuelas no es necesariamente inconsistente, sino que, por ejemplo, el énfasis de estrategias es más útil para explicar la variación y el impacto de las movilizaciones sociales. En el contexto peruano, y como es ampliamente conocido, la escuela europea tuvo mayor recepción (por ejemplo, Lynch, 1990; Parodi, 1986; Ballón & Castillo, 1986; Adrianzén & Ballón, 1992). Parodi, por ejemplo, se ocupa de la desmovilización del sindicalismo industrial peruano acabando el segundo gobierno de Belaunde; mientras que Pezo, Ballón y Peirano (1978), entre otros, toman el tema de los sindicatos de maestros. En ambos casos, la identidad clasista jugó un papel importante en la movilización de estos sectores, aun cuando según Parodi (1986) esta identidad no está necesariamente atada a la ideología marxista de la conciencia de clase². Por consiguiente, y teniendo en cuenta el propósito de explicar la variación temporal y espacial de las protestas sociales en el Perú, en este capítulo puntualizo las contribuciones de la escuela estadounidense. Estas contribuciones se pueden resumir sobre la base de los siguientes tres marcos analíticos.

PARTE 1: OPORTUNIDADES POLÍTICAS, ESTRUCTURAS DE MOVILIZACIÓN Y MARCOS INTERPRETATIVOS

En la literatura de movimientos sociales existen tres grandes marcos analíticos para el estudio de las movilizaciones: las oportunidades políticas, las estructuras de movilización y los marcos interpretativos culturales. McAdam, McCarthy & Zald (1996) señalan que estos tres enfoques analíticos representan la mejor manera de estudiar cómo los movimientos sociales nacen y se desarrollan³. Estos autores indican que los movimientos sociales se ponen en marcha a consecuencia de cambios sociales que transforman al orden político existente haciéndolo más accesible a las demandas de un movimiento social. Cuando los movimientos sociales ven esta apertura en favor a sus demandas, estos cambios en las condiciones políticas se convierten posteriormente en oportunidades. Sin embargo, para que un movimiento social tenga

² El libro de Parodi fue posteriormente actualizado y traducido al inglés. Los interesados pueden consultar Parodi (2000).

³ Los interesados en una introducción en español pueden consultar McAdam, McCarthy & Zald (1999).

éxito, los participantes de este movimiento deben estar organizados y tener recursos disponibles para su causa. Finalmente, no es suficiente que estos actores sociales se sientan perjudicados o incluso que ellos mismos estén convencidos de las ventajas de la acción colectiva en comparación a otras alternativas de respuesta. Estos actores sociales deben formular un marco interpretativo cultural para sus demandas que vaya más allá de los intereses propios de los simpatizantes. Solo así el movimiento social podría sobrevivir, atrayendo nuevos simpatizantes o adherentes y con esto vencer políticamente. En resumen, estos tres enfoques analíticos son muy útiles y necesarios para entender el origen y evolución de las movilizaciones sociales.

Las oportunidades políticas, según la literatura de movimientos sociales, son las estructuras institucionales o las relaciones de los poderes informales dentro de un sistema político (por ejemplo, Eisinger, 1973; Brockett, 1991; Tarrow, 1994). Aunque existe un consenso sobre esta definición de las estructuras de oportunidades políticas, hay varios autores que han examinado diferentes aspectos de estas estructuras institucionales o relaciones de poderes informales. Siguiendo a McAdam (1996) y en un esfuerzo por ordenar esta literatura, las cuatro dimensiones más importantes de estas oportunidades políticas son: a) el grado de apertura relativa del sistema político institucionalizado, b) la estabilidad o inestabilidad de las alianzas entre las élites, c) la presencia o ausencia de aliados entre las élites, y d) la capacidad y propensión del Estado a la represión⁴.

McAdam (1996) también ha señalado que el tipo de pregunta de investigación planteada determina últimamente la importancia de unas de estas cuatro dimensiones en comparación a otras. Por ejemplo, para estudiar la variación temporal y espacial de las protestas sociales, las dimensiones formales de las oportunidades políticas como el grado de apertura relativa del sistema político, y la capacidad y propensión del Estado a la represión serían las dimensiones más útiles de tomar en cuenta (por ejemplo, McAdam, 1982; Tarrow, 1989). En cambio, las dimensiones informales de las oportunidades políticas como la estabilidad o inestabilidad de las alianzas entre las élites y la presencia o ausencia de aliados entre las élites tendrían mayor peso analítico si la pregunta de investigación planteada se enfoca en los resultados que obtienen estos movimientos sociales (por ejemplo, Banaszak, 1996; Giugni, McAdam & Tilly, 1998).

Una de las grandes contribuciones del enfoque sobre las estructuras de las oportunidades políticas ha sido ayudarnos a entender la manera como los movimientos surgen y crecen en la presencia de condiciones políticas favorables (por ejemplo,

⁴ Para un análisis de la literatura de oportunidades políticas y sus variantes, se puede consultar Meyer (2004). Para una crítica de este concepto —sobre todo en cuanto al uso expansivo de este término— se puede ver Goodwin & Jasper (2004).

Piven & Cloward, 1979). Ordinariamente, los sistemas políticos pluralistas son más abiertos y flexibles, y así permiten a los movimientos acceder al poder y posiblemente alterar el orden político. Por consiguiente, las demandas de los movimientos sociales tienen una mayor probabilidad de éxito en la presencia de un sistema político democrático y abierto. En América Latina, la formación y la expansión de los movimientos indígenas han sido explicadas en función de la apertura política y los cambios en las oportunidades políticas (por ejemplo, Yashar, 1999; Van Cott, 2001). Por el contrario, la capacidad y la propensión del Estado a la represión debilitan los movimientos sociales, haciendo más difícil su sobrevivencia o que los movimientos tengan éxito (por ejemplo, Della Porta, 1995). Otros autores también han señalado que cuando las protestas de los movimientos sociales son violentas, estas por lo general invitan a una respuesta represiva de parte del Estado (por ejemplo, Moore, 2000). Dicho de otro modo, la manera inicial de actuar del Estado muchas veces se ajusta de acuerdo con la naturaleza, violenta o no, de las acciones de los movimientos sociales.

De otro lado, el enfoque de las estructuras de la movilización indica que las redes sociales preexistentes proclives a la movilización son fundamentales para la organización de los movimientos sociales. Estas organizaciones ayudan a fortalecer a los movimientos, garantizando su permanencia y posible éxito futuro. Varios autores subrayan especialmente la importancia de movilizar recursos humanos y económicos (por ejemplo, McCarthy & Zald, 1997; Piven & Cloward, 1979; Cress & Snow, 2000). También cuando se trata de grupos marginados sin mucho poder, la colaboración de actores externos y otras organizaciones preexistentes se hacen necesarias para fomentar la acción colectiva (por ejemplo, Jenkins & Perrow, 1977; Tilly, 1978). En el caso de algunos de los conflictos mineros en el norte del Perú, por ejemplo, la participación de Oxfam y otras ONG han sido influyentes para la coordinación de la acción colectiva de algunas comunidades de pobladores (Arce, 2008, pp. 52-55)⁵.

Por último, los marcos interpretativos culturales son construcciones sociales que funcionan como filtros para interpretar la realidad. Estos filtros ayudan al individuo a seleccionar elementos de su ambiente tanto presente como pasado (por ejemplo, Snow & Benford, 1988). La literatura también señala que es necesario sincronizar el discurso del movimiento social con el sentimiento de la población en general. Si esta sincronización se produce, es más fácil que el movimiento social gane mayores simpatizantes y adherentes. Siguiendo a Zald (1996), la estrategia de desarrollar marcos interpretativos conducibles a la movilización demanda esfuerzos concretos para formar una visión colectiva de la realidad. Esta visión colectiva ayuda a legitimar y

⁵ Los interesados en los conflictos mineros pueden consultar Scurrah (2008), Bebbington (2007), de Echave (2009), entre otros.

fomentar la acción colectiva. En este sentido, unos marcos interpretativos son más exitosos que otros en inducir la acción colectiva o así apoyar las causas del movimiento social. Por ejemplo, los marcos interpretativos que logran vincular la razón del movimiento social con temas de injusticia tienen mayores probabilidades de éxito y son mejores aceptados por la población en general⁶.

También cabe notar que varios de los trabajos que utilizan la categoría de «recursos para la movilización» como concepto analítico central rechazan el énfasis dado a los sentimientos de agravio para explicar de la acción colectiva. La teoría de la «privación relativa» (Gurr, 1970; Davies, 1962) señala que la discrepancia entre expectativas y posibilidades de satisfacerlas es generadora de ansiedad, frustración y cólera, sentimientos de indignación que, a partir de cierto nivel de tensión, pueden conducir a conductas violentas. Aunque ya en desuso (Della Porta & Diani, 2006 p. 250; Brockett, 2005 p. 49), este enfoque es quizás uno de marcos que más resaltan la importancia del individuo como actor central en acciones de conflicto social⁷.

PARTE 2: LA BASE DE PROTESTAS SOCIALES Y OTRAS FUENTES DE CIFRAS DE MOVILIZACIÓN

Habiendo revisado brevemente los tres grandes enfoques analíticos de la literatura de los movimientos sociales —oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales— una aclaración con respecto a la naturaleza de los conflictos y protestas en el Perú actual está en orden. Como varios autores han notado, y teniendo en cuenta la fragmentación de organizaciones sociales tradicionales como los partidos y los sindicatos, la gran parte de las movilizaciones recientes en el país son de carácter espontáneo, responden a demandas puntuales y carecen de recursos de movilización en forma de organizaciones o redes articuladoras, entre otras cosas. En efecto, muchos de los llamados «frentes de lucha» que se forman alrededor de un conflicto simplemente desaparecen tan pronto las demandas planteadas son atendidas o la política del gobierno cambia (Arce, 2005, capítulo 5). El carácter efímero de estas movilizaciones no puede reconciliarse fácilmente con las grandes metas de cambio o transformación social típicas de los movimientos sociales, como los movimientos indígenas, ecológicos y de derechos humanos, entre otros. Sobre este punto, Touraine (1989) diría que no toda forma de protesta es sinónimo de un

⁶ Los interesados en una aproximación de este enfoque en la literatura peruana pueden consultar Degregori (1993, 1998) y Pajuelo (2009). En el caso europeo, Way (2005) señala que los marcos interpretativos focalizados en el tema de la nacionalidad resultan también ventajosos políticamente hablando.

⁷ Para una revisión de la teoría de la «privación relativa», véase Brush (1996).

movimiento social, ya que los movimientos sociales requieren, entre otras cosas, una expresión organizativa e ideológica claramente definidas.

Esta dicotomía entre «movimientos sociales» y «protestas sociales» también se observa en otros estudios latinoamericanos. Por ejemplo, la transición democrática en América Latina en la década de 1980 enfatizó el estudio de los movimientos sociales (Ballón & Barrig, 1986). Estos movimientos sostenían estructuras internas democráticas y participativas, y por lo general se trataba de un tipo de acción colectiva orientada hacia el cambio. En contraste, el concepto de la protesta social resalta el carácter segmentario de la acción colectiva contemporánea, tomando en cuenta la localización, la diversidad de temas involucrados en las protestas, y los formatos como esta se expresa, entre otros elementos. Dicho en otras palabras, el concepto de protesta social recalca el sentido político particular y específico de las protestas. En el Perú, autores como Toche (2003, p. 136) enfocan la ola de protesta social presente como un movimiento social «agotado en la reivindicación inmediateista». Toche (2003, p. 136) también añade que estos movimientos sociales peruanos «vienen desarrollándose lejanos y ajenos a la política». Otros autores, siguiendo la línea de Touraine (1989), no coinciden en asemejar a las protestas sociales actuales con la noción de movimientos sociales (por ejemplo, Pajuelo, 2004).

En este capítulo utilizo la terminología de movilización como término genérico para referirme tanto a los conflictos como a las protestas sociales y mido la variación temporal de estas movilizaciones en función de las dimensiones formales de las oportunidades políticas, en particular, teniendo en cuenta el grado de apertura relativa del sistema político. La terminología de conflictos sociales que es propia de la Defensoría del Pueblo pone énfasis en la naturaleza de la pugna social (por ejemplo, conflictos socioambientales, conflictos por asuntos de gobierno local, conflictos por cultivo ilegal de coca), mientras que la terminología de protestas sociales se centra más en el tipo de acción de protesta (por ejemplo, huelgas, paros, bloqueos, tomas de locales). Es así que un conflicto social, siguiendo la nomenclatura de la Defensoría del Pueblo, puede abarcar varios tipos de acción de protesta, lo que resultaría en un menor número de conflictos en comparación al número de protestas. En último caso, y más allá de definir lo que es o no es un conflicto o protesta social, es tratar de explicar sistemáticamente la variación temporal y espacial de estos eventos.

La gran parte de trabajos que estudian la conflictividad social en el Perú utilizan los datos de la Defensoría del Pueblo como fuente primaria para estudiar el nivel y la naturaleza de los conflictos sociales (por ejemplo, Bravo, 2009; Caballero & Cabrera, 2008; Meléndez & León, 2009; Tanaka & Vera, 2008). En realidad, existen otras dos fuentes de información sobre las movilizaciones sociales en el Perú. Una viene del Ministerio del Interior (MININTER) y la otra es la Base de Protestas Sociales del

autor de este capítulo⁸. Como se detalla en los párrafos que siguen, tanto las cifras del MININTER como las de la Base de Protestas Sociales giran alrededor del hecho de protesta mismo, mientras que las cifras de la Defensoría del Pueblo toman nota del conglomerado de eventos o sucesos que se dan en un tipo de conflicto determinado. A continuación presento una breve reseña sobre estas tres fuentes de datos.

Estas tres bases de datos tienen cobertura nacional. También proveen información sobre el tipo de conflicto, período de acontecimiento y ubicación geográfica. Sin embargo, unas de las limitaciones de las cifras del MININTER son la discontinuidad y el acceso a estos datos. Tampoco existe un detallado informativo que resuma cómo se recogen estas cifras de movilización, y en general, como se definen estos acontecimientos de protesta⁹. Por ejemplo, en la página web del MININTER se pueden encontrar las cifras de los años 2006, 2007 (hasta setiembre), 2008 y 2009 (solamente para el mes de febrero). Las cifras de los otros años no son fácilmente accesibles, aunque sí existen.

En comparación con las cifras del MININTER, y como es ampliamente reconocido, las cifras de la Defensoría del Pueblo son más accesibles y al mismo tiempo proveen información muy detallada sobre la evolución de los conflictos. La cobertura temporal de la serie que empieza en el mes de abril de 2004 es quizás la limitación más grande de esta fuente de datos. Por otro lado, el sesgo de orden y la motivación de «prevenir» los conflictos (tal como la Adjuntía para la Prevención de Conflictos Sociales y la Gobernabilidad de la Defensoría del Pueblo así lo señala) quizás no sean los ideales desde el punto de vista analítico de la investigación social sobre este tema. En concreto, el tema del orden está entrelazado con la estabilidad política que buscan los actores gubernamentales y, por lo tanto, se desvía de la posible movilización libre e independiente de la sociedad civil. Como diría Tarrow (1989, pp. 6-7), «una democracia en la cual el desorden es imposible no sería una democracia completa». También sobre este punto, y explicando el resurgimiento de la izquierda en América Latina en años recientes, Cleary (2006, p. 41) escribe que «la política de protestas, incluyendo las huelgas, paros y bloqueo de vías [...] es vista como una forma legítima de desobediencia civil, y no una amenaza directa al sistema político mismo».

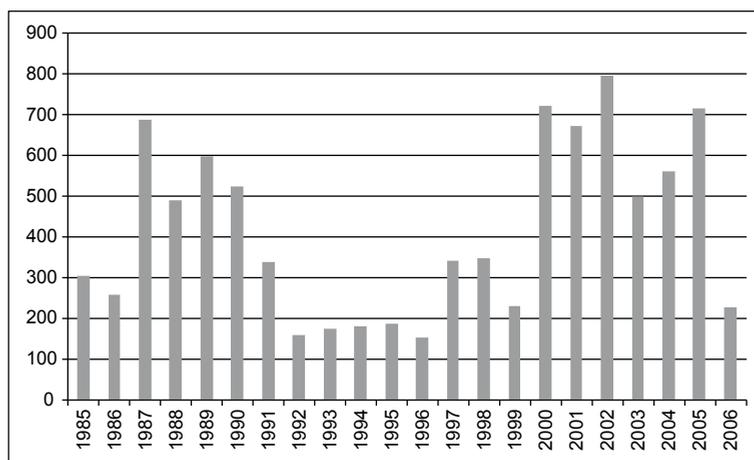
La Base de Protestas Sociales (ver gráfico 1) es más completa en cuanto a cobertura por años se refiere. Empieza en enero de 1985 (acabando el segundo gobierno de Belaunde) y termina en diciembre de 2006 (empezando el segundo gobierno de

⁸ La financiación para la construcción de esta base vino de un *Research Board* y *Research Council Grants* de la Universidad de Missouri.

⁹ Los tipos de acontecimientos de protesta incluyen: movilización, concentración, huelga general indefinida, toma de local, bloqueo de vías, paros, invasiones, enfrentamiento, huelga de hambre, mitin, quema de llantas, retenciones de personas, plantón, entre otros.

García). Ofrece una serie continua de 22 años de protesta cubriendo en su integridad los gobiernos de García, Fujimori, Paniagua y Toledo. Esta base de datos se empezó a construir en 2004 y una reproducción parcial de estos datos para los años 1995-2006 se encuentra en Garay & Tanaka (2009). Como allí se detalla, la Base de Protestas Sociales recoge información sobre los actores, el tipo de conflicto, la naturaleza de las demandas, los niveles de violencia, el período de acontecimiento y ubicación geográfica, entre otros datos.

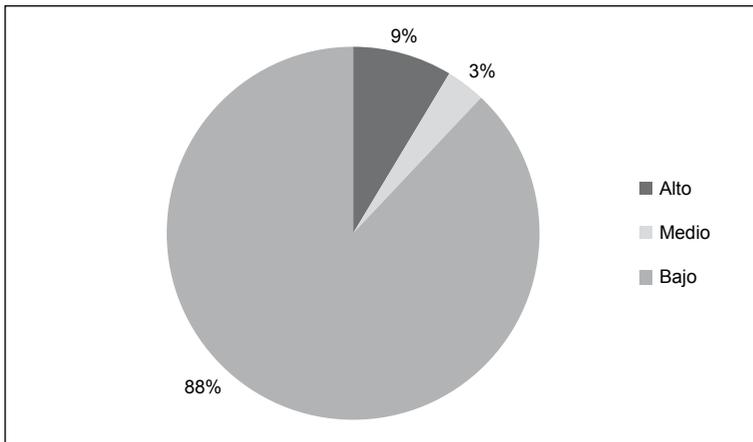
Gráfico 1: Protestas sociales anuales en el Perú, 1985-2006



La fuente principal de esta base de datos es la prensa escrita, lo cual tiene ventajas y desventajas. En términos generales, se sabe que los diarios amplían el reportaje de protestas cuando estas son altas e, inversamente, disminuyen esta información de protestas cuando estas son bajas. También la cercanía geográfica del diario al lugar donde se produce el acto de protesta tiende a inflar la cobertura de ciertas protestas en comparación a otras. Incluso la orientación política del diario influye la forma como se reportan los hechos de protesta. Sin embargo, una manera de poder corregir estos posibles sesgos en el reportaje de las protestas es recopilando una variedad de diarios y que, por lo general, deberían tener una fecha de fundación anterior al ciclo de protesta que se analiza. La Base de Protestas Sociales utiliza tres diarios: *El Comercio*, *Expreso* y *La República*, fundados en los años 1839, 1961 y 1981, respectivamente. Siguiendo el gráfico 1 y midiendo el nivel de protestas anual, 2002 fue el año de mayor conflictividad, período que coincide con el «Arequipazo» de junio de ese año. Mientras que 1996, un año después de la primera reelección de Fujimori, representa el período anual de menor nivel de movilización. El gráfico 1 también permite observar dos picos de protesta, uno durante 1987 y el otro en 2000. En el

año 2000, el 95% de protestas corresponden al régimen de Fujimori. Aunque estas cifras anuales son informativas e interesantes, y tal como escribo en adelante, también esconden otros detalles que pueden ser aun más útiles para entender la variación temporal y espacial de las protestas en el Perú.

Gráfico 2: Niveles de violencia de las protestas en el Perú, 1985-2006

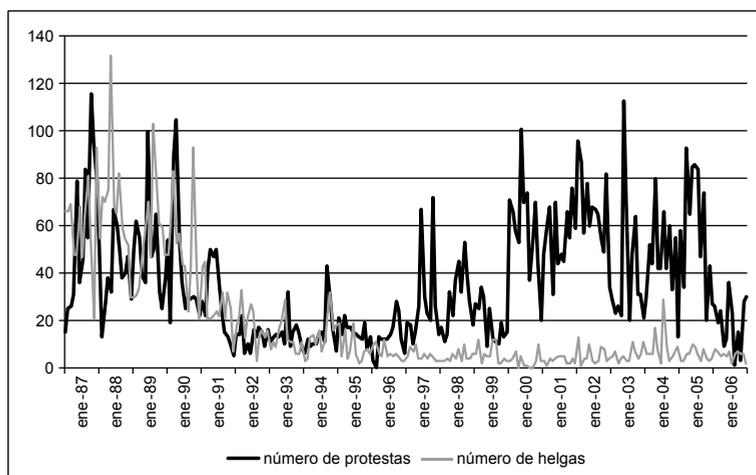


Otro tipo de información que brinda la Base de Protestas Sociales es el nivel de violencia de estas movilizaciones. Según esta nueva fuente de datos, el nivel de violencia es alto cuando las movilizaciones a consecuencia de la represión han resultado en lesiones a las personas, incluyendo pérdidas de vida humana. El nivel de violencia es medio cuando las protestas producen mayormente daños materiales, y por último, el nivel de violencia es bajo cuando las movilizaciones no producen ni lesiones a las personas o daños materiales. Entre 1985 y 2006, como el gráfico 2 señala, el 88% de estas movilizaciones se dio en situaciones de un nivel bajo de violencia, es decir, fueron pacíficas. Aún en el año 2002, que representa el período anual de mayor movilización en toda la serie con 797 protestas, el 88% de estas protestas también implicó un nivel bajo de violencia. A pesar de que la violencia política representó un golpe muy duro para el país y la pérdida de vidas humanas fue muy alta (Comisión de la Verdad y Reconciliación, 2003), la gran naturaleza de las movilizaciones que recopila la Base de Protestas Sociales sigue otra lógica y son fundamentalmente pacíficas.

La Base de Protestas Sociales también nos permite visualizar el efecto paradójico de las reformas de ajuste: al tiempo que debilita ciertos tipos de resistencia popular como las huelgas, activa otros nuevos tipos de conflictos sociales. La caída de las cifras de huelgas se explica en función a los cambios en el mercado laboral a consecuencia de las reformas de ajuste (Parodi, 1986; Arce, 2008). El gráfico 3 compara las cifras mensuales

de huelgas del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) con las cifras de movilización de la Base de Protestas Sociales. El gráfico muestra que las protestas superan en número las huelgas laborales, sobre todo empezando el segundo gobierno de Fujimori. Más que representar o evidenciar atomización social o apatía política, como se argumentó convencionalmente sobre los efectos de la reformas de ajuste, estas cifras dan cuenta de los desenlaces de la continuación de las políticas neoliberales, donde la acción colectiva simplemente cambia en vez de desaparecer (Arce, 2008).

Gráfico 3: Número de protestas sociales y huelgas en el Perú, 1987-2006



Como ejercicio comparativo y utilizando estas tres fuentes de datos, a continuación muestro las cifras desagregadas a nivel departamental para el año 2006. Observando el cuadro 1, es obvio que las cifras del MININTER arrojan el mayor número de protestas (858 acontecimientos de protestas). Alrededor del 15% de estas protestas se concentran en Lima. La Base de Protestas Sociales también distingue a Lima como el epicentro de mayor concentración de protestas (39%), lo cual representa casi un poco más que el doble del porcentaje de las cifras del MININTER para Lima. En contraste, las cifras de la Defensoría del Pueblo ubican a San Martín y Loreto, seguidos por Cajamarca y Puno, como los departamentos de mayor conflictividad. En cuanto a zonas geográficas —y excluyendo las cifras de Lima— vale notar que estas tres fuentes de datos coinciden que en el año 2006 la zona sur del país fue el área geográfica de mayor conflictividad.

También cabe resaltar que aun siendo ambas entidades gubernamentales del mismo estado, las cifras del MININTER y la Defensoría del Pueblo son muy distintas y no fácilmente reconciliables. Como anoté anteriormente, no hay mucha

información disponible sobre cómo se recogen las cifras del MININTER, aunque lo más probable es que estas cifras de protestas correspondan a partes policiales. Algo similar también sucede con la clasificación de conflictos que presenta la Defensoría del Pueblo. Este organismo, por ejemplo, cataloga los conflictos en «activos», «latentes», «reactivados» y «resueltos»; aunque tampoco está muy claro en qué momento un conflicto pasa de un estado a otro. Los conflictos activos también se catalogan en aquellos donde «hay diálogo» y otros donde «no hay diálogo», pero no se sabe muy bien qué es lo que debe representar el diálogo o cómo es que éste influye en la clasificación de los conflictos. En adelante, los investigadores deben ser conscientes de las limitaciones de estas fuentes de datos y así ajustar sus conclusiones sobre la base de lo que se mide y cómo se mide.

Cuadro 1: Comparación de movilizaciones 2006

		Ministerio del Interior	Defensoría del Pueblo	Base de Protestas Sociales
Total Nacional		858	96	226
Zona Norte	Tumbes	4	0	5
	Piura	25	3	9
	Lambayeque	45	4	11
	Cajamarca	48	8	5
	La Libertad	22	7	9
	Ancash	34	3	7
Zona Centro	Pasco	9	3	2
	Junín	34	4	11
	Huancavelica	42	5	6
	Ica	29	2	8
	Lima y Callao	135	2	88
	Huánuco	11	5	2
Zona Sur	Arequipa	88	3	19
	Moquegua	45	2	5
	Tacna	38	2	4
	Ayacucho	24	7	5
	Apurímac	17	2	1
	Cusco	21	6	8
	Puno	42	8	8
Zona Oriente	Amazonas	16	1	6
	San Martín	50	9	2
	Loreto	44	9	5
	Ucayali	18	1	0
	Madre de Dios	17	0	0

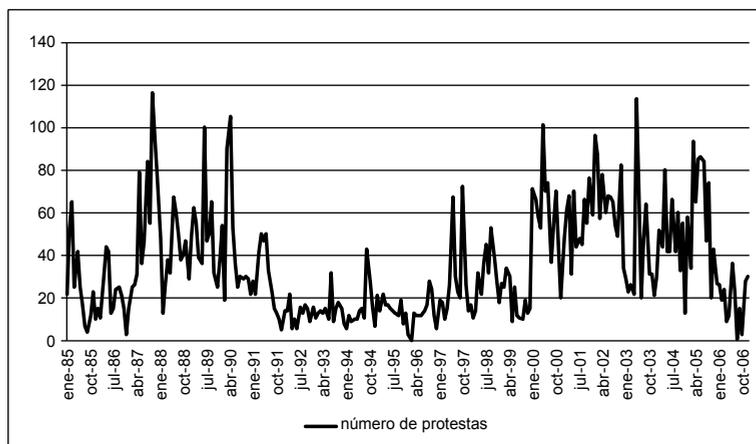
PARTE 3. EVALUACIÓN DE ALGUNAS HIPÓTESIS QUE PREVALECEEN EN LA LITERATURA PERUANA CONTEMPORÁNEA

Se han formulado varias hipótesis sobre el ciclo actual de protestas en el país. En esta sección del capítulo y de manera tentativa, reviso cuatro de estas concepciones comunes. En adelante se podría evaluar estas hipótesis con un análisis multivariar.

a. La intensidad y la permanencia del ciclo actual de protestas no tienen precedentes

Dada que la cobertura temporal de las cifras de la Defensoría del Pueblo es limitada y siendo ésta la fuente de datos de conflictos que más ha sido utilizada, muchos de los trabajos publicados sobre este tema no cuentan con un referente comparativo histórico sobre la evolución de los conflictos sociales en el Perú. En el gráfico 4, utilizando la Base de Protestas Sociales, reporto las cifras mensuales de protesta social en el país. Uno de los detalles que más sobresalen en este gráfico es que la movilización social durante el primer gobierno de García (1985-1990) es muy similar al ciclo de protestas que se observa al término del régimen de Fujimori en 2000. Las cifras de la Base de Protestas Sociales indican que el número de protestas sociales descendió temporalmente en 2006, aunque otras fuentes como la Defensoría del Pueblo reportan una «tendencia ascendente» de conflictos terminado el 2008 hasta el presente (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 4).

Gráfico 4: Protestas sociales mensuales en el Perú, 1985-2006



Es más, si se calcula el número promedio de protestas sociales por período de gobierno, el número de protestas durante el primer gobierno de García fue de 41

por mes, mientras que para el gobierno de Toledo (2001-2006) esta cifra sube ligeramente a 48 por mes. El gobierno de Fujimori (1990-2000), en contraste, tiene el menor número promedio de protestas sociales con una cifra de 23 protestas por mes. En efecto, en el primer gobierno de Fujimori (1990-1995) la cifra fue de 18 protestas promedio por mes, subiendo posteriormente a 27 protestas promedio por mes durante su segundo gobierno (1995-2000). En estos 22 años de toda la serie, mayo y junio son los meses de mayor conflictividad (41 y 43 protestas promedio por mes), mientras que diciembre es el mes de menor movilización (23 protestas promedio por mes). Por un lado, el aumento de las cifras de protestas durante los meses de mayo y junio coincide con el calendario electoral peruano y así parecen apoyar una de las conclusiones de Bruhn (2008), quien señala que las movilizaciones aumentan alrededor del tiempo de las elecciones. En el caso del segundo gobierno de Fujimori, por ejemplo, este pico ocurre en el mes de mayo de 2000. Por otro lado, se observan dos picos de protestas —uno para el primer gobierno de García (octubre de 1987) y otro para el gobierno de Toledo (mayo de 2003). Estos picos ocurren aproximadamente a los dos años de inicio de estos gobiernos, indicando una pérdida importante de capital político con el transcurso del tiempo.

Lo que también se puede deducir de este gráfico es que la relación entre la situación de la economía nacional y la movilización social no es muy clara. En concreto, el desempeño económico durante los años ochenta fue pésimo, pero la movilización social fue alta. El ciclo actual de protestas sociales, sin embargo, ha coincidido con un período de expansión y crecimiento continuo de la economía peruana. La sección que sigue se ocupa de este tema.

b. El crecimiento ininterrumpido de la economía peruana impacta en los conflictos sociales

Hay varios trabajos que enfatizan la importancia de la economía para entender el ciclo actual de protestas. Algunos textos señalan que el crecimiento económico que sigue a las reformas del ajuste ha contribuido a la desigualdad entre regiones y, por consiguiente, ha aumentado el descontento social en las calles (por ejemplo Arce, 2008). Otros textos toman nota del crecimiento ininterrumpido de la economía peruana durante la década de 2000 y señalan que la expansión económica presente ha contribuido a un desborde social al aumentar las expectativas de trabajo y seguridad económica (por ejemplo, Grompone & Tanaka, 2009). Incluso el mismo presidente García ha caracterizado estas movilizaciones como «conflictos originados por la abundancia» (citado en Meléndez & León 2009, p. 606). Dicho en otras palabras, la relación entre el crecimiento económico y la protesta social parece ser positiva.

De manera preliminar y para medir la relación entre el crecimiento económico y las protestas sociales, he utilizado las cifras mensuales del PBI disponibles en la página web del Banco Central de Reserva del Perú (BCRP). Esta serie empieza en el mes de enero de 1993 y termina en el mes de diciembre de 2006, el último mes de cifras disponibles de la Base de Protestas Sociales. Los resultados señalan que, para el período de 1993 a 2006, la relación entre estas dos variables es, en realidad, negativa y estadísticamente diferente a cero (coeficiente de regresión no estandarizado = -0,075; $p = 0,064$). Es más, truncando la serie para el gobierno de Toledo en adelante (de agosto de 2001 al término de la serie en diciembre de 2006), la relación entre el crecimiento económico y las protestas sociales se mantiene negativa y estadísticamente diferente a cero (coeficiente de regresión no estandarizado = -2,39; $p = 0,043$)¹⁰. Concretamente, a mayor crecimiento económico, menor el nivel de protestas sociales.

Aunque es obvio que la relación entre el crecimiento económico y las protestas es más compleja de lo que aquí se ha señalado, estos resultados preliminares son consistentes con otros trabajos comparativos sobre el mismo tema. Por ejemplo, en un análisis de diecisiete países de América Latina para el período 1970-2003, las variables económicas como el PBI per cápita y el crecimiento del PBI no tienen un efecto estadístico significativo sobre el nivel de protestas en la región (Bellinger & Arce, en prensa).

c. La pobreza es un eje de las protestas sociales actuales

Otro tema congruente con la relación entre el crecimiento económico y la protesta social es la pobreza. Como se sabe, las cifras de pobreza, e incluso las de desigualdad, son relativamente estables, es decir, no varían mucho año tras año. Revisando la distribución de ingresos en América Latina, el informe anual reciente del Banco Interamericano de Desarrollo (2008, capítulo 2) subraya que «la pobreza, las deficiencias en el acceso a la atención de la salud, los bajos resultados en el área educativa, las malas condiciones de trabajo y la falta de representación política son más la norma que la excepción para grandes grupos poblacionales». El informe del BID (2008, capítulo 2) también señala que «la literatura especializada coincide en general en que la falta de acceso de los grupos excluidos a fuentes de ingresos es un fenómeno generalizado en América Latina y el Caribe». Siendo entonces las cifras de pobreza y desigualdad relativamente estables, estas no pueden explicar fácilmente el estallido, a veces precipitado, de las protestas. Cuando la pobreza representa «un fenómeno generalizado»

¹⁰ Aun rezagando la variable dependiente protestas un período (es decir, un mes), y poniendo esta variable en el lado derecho de la ecuación para corregir la presencia de autocorrelación, la relación entre la movilización y la economía para el gobierno de Toledo en adelante se mantiene negativa, aunque deja de ser estadísticamente diferente a cero (coeficiente de regresión no estandarizado = -1,72; $p = 0,118$).

(BID, 2008, capítulo 2) tampoco es fácil explicar por qué la frecuencia y la intensidad de las protestas es muy baja en las zonas más pobres en comparación a otras zonas menos pobres. Por ejemplo, históricamente el departamento de Huancavelica es uno de los más pobres del país. Sin embargo, según la Base de Protestas Sociales, Huancavelica es uno de los departamentos de menor conflictividad social durante el período 1985-2006. Trabajos futuros deberían tomar en cuenta tanto la variación espacial (no solo departamental, sino provincial y distrital) como temporal de la pobreza influyen el nivel de las protestas. Aunque la pobreza y la desigualdad influyen en las protestas, estas condiciones no representan necesariamente sus ingredientes más decisivos. Como detallo abajo, el origen de la ola de protestas en el Perú es el entorno político.

d. La apertura del sistema político propicia la movilización

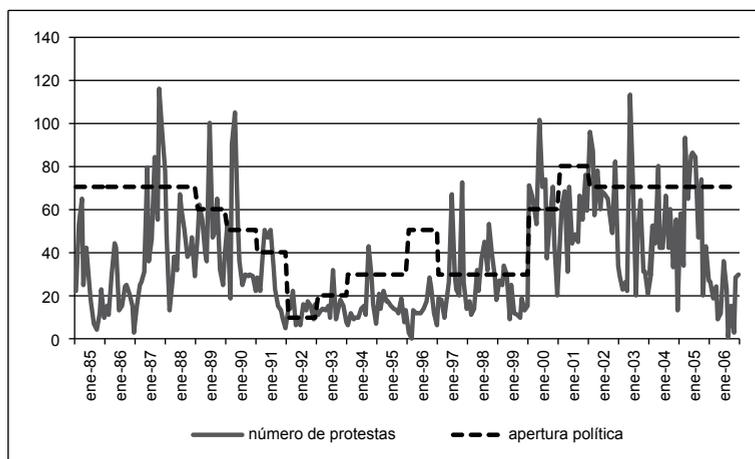
Como he señalado anteriormente (Arce, 2008; Arce & Bellinger, 2007), las variables que mejor explican el ciclo de movilización actual son fundamentalmente políticas. En concreto, y como la literatura comparada sobre este tema así lo ha establecido, la apertura relativa del sistema político que se dio después de la caída del gobierno Fujimori produjo un clima más propicio para la movilización social y así ha expandido las posibilidades para que los actores sociales consigan sus metas. Esta victoria de «la política en las calles» ha dado legitimidad al uso de la protesta como instrumento de petición, motivando a otros actores a emular este comportamiento.

Extendiendo esta idea, en el gráfico 5 y para medir el nivel de apertura relativo del sistema político, utilizo la suma de las índices de «derechos políticos» y «libertades civiles» de *Freedom House* ajustadas en una escala de 0 a 100 (donde 100 representa el mayor nivel de «apertura política»)¹¹. Utilizando la Base de Protestas Sociales, este gráfico señala que los dos ciclos de protesta —el primero terminando los años 1980 y el segundo empezando los años 2000— han coincidido con periodos de alto nivel de apertura política en comparación a la década de los noventa, cuando Fujimori fue presidente. En efecto, a través de toda la serie la relación entre la apertura política y las protestas sociales es positiva y estadísticamente diferente a cero (coeficiente de regresión no estandarizado = 5,79; $p = 0,0$). Es más, rezagando la variable dependiente protestas un mes, y poniendo esta variable en el lado derecho de la ecuación para corregir la posible presencia de autocorrelación, la relación entre la movilización y la apertura política sigue siendo positiva y estadísticamente diferente a cero (coeficiente de regresión no estandarizado = 2,91; $p = 0,0$). Estos resultados se apoyan en la

¹¹ La escala de «derechos políticos» y «libertades civiles» es de 1 a 7 (donde 1 representa mayores derechos y libertades). Después de sumar y promediar estos valores, estos se invirtieron y ajustaron a una nueva escala de 0 a 100 (donde 100 representa mayores derechos y libertades).

literatura de oportunidades políticas que señala que la incidencia de la protestas está relacionada con la presencia de condiciones políticas favorables.

Gráfico 5: Protestas sociales y apertura política en el Perú, 1985-2006



Aunque la Base de Protestas Sociales no permite analizar el nivel de movilización durante el segundo gobierno de García, otros textos han documentado la continuación «ascendente» de conflictos sociales terminando el 2008 hasta el presente (Defensoría del Pueblo, 2009, p. 4). Sobre este tema, también cabe añadir dos puntos apartes. Primero, las cifras de protestas bajan terminando el gobierno de Toledo y empezando el segundo gobierno de García. Estos meses curiosamente coinciden con un nivel alto de aprobación presidencial para ambos presidentes (ver el capítulo de Arce y Carrión en este libro). Segundo, el segundo gobierno de García parece también estar más dispuesto a usar la represión como forma de respuesta para las movilizaciones. Durante el «Baguazo», por ejemplo, 34 personas murieron en enfrentamientos con las fuerzas de orden. Como se escribió anteriormente, el uso de la represión podría indicar un cambio importante en las estructuras de oportunidad política propicias a la movilización.

A MANERA DE CONCLUSIÓN

Recapitulando, el análisis sobre la conflictividad social en el Perú y en otros países de América Latina ha generado el interés de muchos investigadores. En adelante, la investigación sobre este tema debe tomar en cuenta las ventajas y desventajas que ofrecen estas tres fuentes de datos. Siguiendo estos parámetros, estas fuentes pueden ayudar a responder ciertas preguntas de investigación dejando de lado otras. Por ahora, el estudio de las causas de las protestas ha ocupado el interés de varios

investigadores, aunque también hay otros trabajos que han empezado a explorar sus consecuencias (por ejemplo, Maldonado & Pimentel, 2009).

Naturalmente, muchos de los estudios que han tocado el tema de las protestas sociales en el Perú han hecho hincapié en la necesidad de la estabilidad política, quizás teniendo en cuenta que las movilizaciones en las calles forzaron las renuncias prematuras de presidentes en Argentina, Bolivia y Ecuador. Sin embargo, vale recordar que la estabilidad política no es necesariamente la dimensión más importante dentro de una democracia. Como escribe Goldstone (2004), «las sociedades democráticas y libres fomentan las protestas, haciéndolas más útiles y atractivas; estas sociedades no convierten en obsoletas a las protestas e incluso a la violencia».

REFERENCIAS

- Adrianzén, Alberto & Eduardo Ballón (1992). *Lo popular en América Latina: Una visión en crisis?* Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO.
- Arce, Moisés (2005). *Market Reform in Society: Post-crisis Politics and Economic Change in Authoritarian Peru*. University Park: Penn State University Press.
- Arce, Moisés (2008). The Repolitization of Collective Action After Neoliberalism in Peru. *Latin American Politics and Society* 50 (3), pp. 37-62.
- Arce, Moisés (2010). *El fujimorismo y la reforma del mercado en la sociedad*. Lima: IEP.
- Arce, Moisés & Paul T. Bellinger Jr (2007). Low-Intensity Democracy Revisited: The Effects of Economic Liberalization on Political Activity in Latin America. *World Politics* 60 (1), pp. 97-121.
- Ballón Echegaray, Eduardo & Manuel Castillo Ochoa (1986). *Movimientos sociales y crisis: El caso peruano*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO.
- Ballón Echegaray, Eduardo & Maruja Barrig (1986). *Movimientos sociales y democracia: la fundación de un nuevo orden*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO.
- Banaszak, Lee Ann (1996). *Why Movements Succeed or Fail: Opportunity, Culture, and the Struggle for Woman Suffrage*. Princeton: Princeton University Press.
- Banco Interamericano de Desarrollo (2008). *Informe 2008: ¿Los de afuera? Patrones cambiantes de exclusión en América Latina y el Caribe*. Washington, DC: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Bebbington, Anthony (editor) (2007). *Minería, movimientos sociales y respuestas campesinas: una ecología política de transformaciones territoriales*. Lima: IEP.
- Bellinger Jr., Paul T. & Moisés Arce (en prensa). *Protest and Democracy in Latin America's Market Era*. *Political Research Quarterly*.

- Bravo, Fernando (2009). El desempeño del Estado y la conflictividad social. *Coyuntura: Análisis Económico y Social de Actualidad* 5 (24), pp. 10-13.
- Brockett, Charles D. (1991). The Structure of Political Opportunities and Peasant Mobilization in Central America. *Comparative Politics* 23, pp. 253-274.
- Brockett, Charles D. (2005). *Political Movements and Violence in Central America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bruhn, Kathleen (2008). *Urban Protest in Mexico and Brazil*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Brush, Stephen G. (1996). Dynamics of Theory Change in the Social Sciences: Relative Deprivation and Collective Violence. *Journal of Conflict Resolution* 40 (4), pp. 523-545.
- Caballero Martin, Víctor & Teresa Cabrera Espinoza (2008). Conflictos sociales en el Perú, 2006-2008. En Eduardo Toche Medrano (compilador), *Perú hoy: Por aquí compañeros, aprismo y neoliberalismo*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO.
- Cleary, Matthew R. (2006). Explaining the Left's Resurgence. *Journal of Democracy* 17 (4), pp. 35-49.
- Cohen, Jean L. (1985). Strategy or Identity: New Theoretical Paradigms and Cotemporary Social Movements. *Social Research* 52 (4), pp. 663-716.
- Comisión de la Verdad y Reconciliación (2003). *Informe Final*. Lima: Comisión de la Verdad y Reconciliación.
- Cress, Daniel M. & David A. Snow (2000). The Outcomes of Homeless Mobilization: The Influence of Organization, Disruption, Political Mediation, and Framing. *American Journal of Sociology* 105, pp. 1063-1104.
- Davies, James C. (1962). Toward a Theory of Revolution. *American Sociological Review* 27 (1), pp. 5-19.
- de Echave, José (compilador) (2009). *Minería y conflicto social*. Lima: IEP.
- Defensoría del Pueblo (2009). *Reporte de conflictos sociales número 69: Conflictos sociales conocidos por la Defensoría del Pueblo al 30 de noviembre del 2009*. Lima: Defensoría del Pueblo.
- Degregori, Carlos Iván (1993). Identidad étnica. Movimientos sociales y participación política en el Perú. En Alberto Adrianzén (compilador) *Democracia, etnicidad y violencia política en los países andinos*. Lima: IEP.
- Degregori, Carlos Iván (1998). Movimientos étnicos, democracia y nación en Perú y Bolivia. En Claudia Dary (editor), *La construcción de la nación y la representación ciudadana en México, Guatemala, Perú, Ecuador y Bolivia*. Guatemala: FLACSO.
- Della Porta, Donatella & Mario Diani (2006). *Social Movements: An Introduction*. Oxford: Blackwell.

- Della Porta, Donatella (1995). *Social Movement, Political Violence, and the State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Eisinger, Peter (1973). The Conditions of Protest Behavior in American Cities. *American Political Science Review* 67, pp. 11-28.
- Elster, Jon (1989). *The Cement of Society*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Fox, Richard G. & Orin Starn (1997). Introduction. En Richard Fox & Orin Starn (editores), *Between Resistance and Revolution: Cultural Politics and Social Protest*. New Jersey: Rutgers University Press.
- Garay, Carolina & Martín Tanaka (2009). Las protestas en el Perú entre 1995 y 2006. En Romeo Grompone & Martín Tanaka (editores), *Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social: las protestas sociales en el Perú actual*. Lima: IEP.
- Giugni, Marco G., Doug McAdam & Charles Tilly (editores) (1998). *From Contention to Democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Goldstone, Jack A. (1998). Social Movements or Revolutions? On the Evolution and Outcomes of Collective Action. En Marco Giugni, Doug McAdam & Charles Tilly (editores), *From Contention to Democracy*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Goldstone, Jack (2004). More Social Movements or Fewer? Beyond Political Opportunity Structures to Relational Fields. *Theory and Society* 33, pp. 333-365.
- Goodwin, Jeff & James M. Jasper (editores) (2004). *Rethinking Social Movements: Structure, Meaning, and Emotion*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Gurr, Ted R. (1970). *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press.
- Hellman, Judith Adler (1997). Social Movements: Revolution, Reform and Reaction. *NACLA Report on the Americas* 30 (6), pp. 13-18.
- Jenkins, J. Craig & Charles Perrow (1977). Insurgency of the Powerless: Farm Worker Movements (1946-1976). *American Sociological Review* 42, pp. 249-68.
- Kitschelt, Herbert P. (1986). Political Opportunity Structures and Political Protest: Anti-Nuclear Movements in Four Democracies. *British Journal of Political Science* 16 (1), pp. 57-86.
- Lynch Gamero, Nicolás (1990). *Los jóvenes rojos de San Marcos: El radicalismo universitario de los setentas*. Lima: El Zorro de Abajo.
- Maldonado, Arturo & Josedomingo Pimentel (2009). Los determinantes políticos y económicos de la aprobación del presidente Alan García. *Coyuntura: Análisis Económico y Social de Actualidad* 5 (24), pp. 33-36.
- McAdam, Doug, John D. McCarthy & Mayer N. Zald (editores) (1999). *Movimientos sociales perspectivas comparadas: Oportunidades políticas, estructuras de movilización y marcos interpretativos culturales*. Madrid: Istmo.

- McAdam, Doug, John D. McCarthy, & Mayer N. Zald (editores) (1996). *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug, Sidney Tarrow & Charles Tilly (2001). *Dynamics of Contention*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McAdam, Doug (1982). *Political Process and the Development of Black Insurgency 1930-1970*. Chicago: The University of Chicago Press.
- McAdam, Doug (1996). Conceptual Origins, Current Problems and Future Directions. En Doug McAdam, John D. McCarthy & Mayer N. Zald (editores), *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.
- McCarthy, John D. & Mayer N. Zald (1977). Resource Mobilization and Social Movements: A Partial Theory. *American Journal of Sociology* 82, pp. 1212-1241.
- Meléndez, Carlos & Carlos León (2009). Perú 2008: El juego de ajedrez de la gobernabilidad en partidas simultáneas. *Revista de Ciencia Política* 29 (2), pp. 591-609.
- Melucci, Alberto (1989). *Nomads of the Present: Social Movements and Individual Needs*. in *Contemporary Society*. Filadelfia: Temple University Press.
- Meyer, David S. (2004). Protest and Political Opportunities. *Annual Review of Political Science* 30, pp. 125-45.
- Moore, Will H (2000). The Repression of Dissent: A Substitution Model of Government Coercion. *The Journal of Conflict Resolution* 44, pp. 107-127.
- Munck, Gerardo L (1995). Algunos problemas conceptuales en el estudio de los movimientos sociales. *Revista Mexicana de Sociología* 57 (3), pp. 17-40.
- Olson, Mancur (1965). *The Logic of Collective Action*. Cambridge: Harvard University Press.
- Pajuelo Teves, Ramón (2004). Perú: Crisis política permanente y nuevas protestas sociales. *OSAL* 14, pp. 51-68.
- Pajuelo, Ramón (2009). *No hay ley para nosotros... Gobierno local, sociedad y conflicto en el altiplano: El caso Ilave*. Lima: IEP.
- Parodi Solari, Jorge (1986). Ser obrero es algo relativo. En *Obreros, clasismo y política*. Lima: IEP.
- Parodi, Jorge (2000). *To Be a Worker: Identity and Politics in Peru*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Pezo del Pino, César, Eduardo Ballón Echegaray & Luis Peirano Falconí (1978). *El magisterio y sus luchas, 1885-1978*. Lima: Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO.
- Piven, Frances F. & Richard A. Cloward (1979). *Poor People's Movements*. Nueva York: Vintage.
- Pizarro, Rosa, Laura Trelles & Eduardo Toche (2004). La protesta social durante el Tole-dismo. En Javier Azpur (compilador), *Perú hoy: Los mil días de Toledo*. Lima: DESCO.

- Scurrah, Martín (2008). *Defendiendo derechos y promoviendo cambios. El estado las empresas extractivas y las comunidades locales en el Perú*. Lima: IEP.
- Snow, David & Robert Benford (1988). Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization. *International Social Movement Research* 1, pp. 197-217.
- Tanaka, Martín & Sofia Vera (2008). El 'neodualismo' de la política peruana. *Revista de Ciencia Política* 28 (1), pp. 347-365.
- Tarrow, Sidney (1989). *Democracy and Disorder: Protest and Politics in Italy 1965-1975*. Oxford: Clarendon.
- Tarrow, Sidney (1994). *Power in Movement: Social Movements, Collective Action and Mass Politics in the Modern State*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tejada Sánchez, Erick (editor) (2009). *Movimientos sociales y democracia en el Perú de hoy: Reflexiones a propósito de la gesta de Arequipa*. Arequipa: Universidad Nacional de San Agustín.
- The Economist (2008). *To the Barricades: The Politics of Non-stop Protest*. Diciembre 4.
- Tilly, Charles (1978). *From Mobilization to Revolution*. Reading: Addison-Wesley.
- Toche, Eduardo (2003). Perú: una democracia sin rumbo. *OSAL* 11, pp. 135-144.
- Touraine, Alain (1977). *The Self-Reproduction of Society*. Chicago: University of Chicago Press.
- Touraine, Alain (1988). *The Return of the Actor: Social Theory in Postindustrial Society*. Minnesota: University of Minnesota Press.
- Touraine, Alain (1989). *América Latina: política y sociedad*. Madrid: Espasa Calpe.
- Van Cott, Donna Lee, editor (1994). *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*. Nueva York: St. Martin's Press.
- Way, Lucan (2005). Authoritarian State Building and the Sources of Regime Competitiveness in the Fourth Wave: The Cases of Belarus, Moldova, Russia, and Ukraine. *World Politics* 57, pp. 231-261.
- Yashar, Deborah J (1999). Democracy, Indigenous Movements, and the Postliberal Challenge in Latin America. *World Politics* 52, pp. 76-104.
- Zald, Mayer N (1996). Culture, Ideology, and Strategic Framing. En Doug McAdam, John D. McCarthy & Mayer N. Zald (editores), *Comparative Perspectives on Social Movements*. Cambridge: Cambridge University Press.

V. CULTURA POLÍTICA

CULTURA POLÍTICA EN PERSPECTIVA COMPARADA

Jorge Aragón Trelles

INTRODUCCIÓN

Sin duda alguna, el concepto *cultura política* ocupa un lugar importante dentro de la ciencia política contemporánea. En gran medida porque con relativa frecuencia se sostiene que la cultura política de individuos y grupos sociales puede ser considerada como una variable explicativa relevante en relación con determinados procesos o fenómenos políticos. Si bien no se puede negar que en las últimas décadas la centralidad de la cultura política como factor explicativo ha tenido momentos de mayor y menor popularidad, tampoco se puede pasar por alto que la comunidad de politólogos dedicados al análisis político comparado ha desarrollado una forma propia de estudio y discusión en torno a diferentes temas vinculados al concepto de cultura política.

En relación con lo que ha sido la agenda de investigación vinculada a la cultura política es indispensable destacar que desde muy temprano ella ha estado significativamente vinculada a la preocupación por la estabilidad de la democracia y el funcionamiento de los regímenes democráticos. Considérense, por ejemplo, los primeros estudios comparados sobre el tipo de cultura política que se requiere para el funcionamiento y la estabilidad de un régimen democrático (Almond & Verba, 1963), el debate en torno a la manera como los cambios a nivel de las percepciones y evaluaciones políticas de los ciudadanos de los países desarrollados significa o no un desafío para la legitimidad de la democracia representativa (Klingemann & Fuchs, 1995), la preocupación por el rol que la cultura política de los ciudadanos de a pie puede jugar en la estabilidad y eventual consolidación de los regímenes democráticos que han aparecido en las últimas décadas fuera del mundo desarrollado (Diamond, 1999) o la discusión sobre la naturaleza y dinámica de la legitimidad de la democracia en países en desarrollo (Booth & Seligson, 2009).

Dado que mucho de lo escrito sobre cultura política dentro del análisis político comparado ha estado vinculado, directa o indirectamente, a los temas de estabilidad

democrática, gobernabilidad democrática y democratización; no deberían sorprendernos demasiado los importantes cambios que se pueden observar en las maneras como se ha teorizado e investigado la relación entre cultura política y democracia. Ahora bien, frente a todos esos cambios, es necesario contar con una mirada crítica sobre las principales perspectiva teóricas y metodológicas que han caracterizado a la literatura sobre cultura política dentro de la ciencia política contemporánea. Es igualmente necesario identificar cuáles han sido los cambios más importantes en la manera como se han venido estudiando temas vinculados al concepto de cultura política dentro de la comunidad de politólogos especialistas en análisis político comparado. Como se verá adelante, algunos de los cambios más recientes han sido particularmente significativos porque han tenido la capacidad de redefinir la agenda de investigación alrededor del concepto cultura política.

En relación con el origen y alcance de algunos de estos cambios, y pensando sobre todo en países como el nuestro, es absolutamente necesario destacar también el impacto significativo que han tenido los recientes procesos de democratización en América Latina, África, Asia y Europa Central y del Este¹ sobre la agenda de investigación en torno al concepto de cultura política. Por ejemplo, una de las afirmaciones más comunes dentro de los estudios dedicados a estos recientes procesos de democratización fuera del mundo desarrollado —lo que Huntington (1991) popularizó como la «tercera ola de democratización»— sostiene que el futuro de estas nuevas democracias depende, entre varios otros elementos, de la existencia o desarrollo de una cultura política democrática dentro de las sociedades que han experimentado estos procesos de transición (Diamond *et al.*, 1989; Linz & Stepan, 1996; Diamond, 1999). Esto explica porqué la gran mayoría de lo producido en los últimos años sobre cultura política, en particular fuera del mundo desarrollado, ha estado de una u otra manera vinculado a un tema muy específico: el apoyo de los ciudadanos a la democracia como forma ideal y real de gobierno.

Teniendo en cuenta este contexto, el presente trabajo ofrece un balance de lo aprendido en relación con las perspectivas teóricas y metodológicas que han demostrado una mejor y mayor capacidad para dar cuenta de las percepciones, actitudes y evaluaciones políticas de los individuos. Ofrece además un esfuerzo por identificar los principales cambios que se han dado, en los últimos años, en la manera o maneras como los especialistas en análisis político comparado han venido estudiando estas orientaciones políticas subjetivas. Para cumplir con estos dos objetivos, se presentan y discuten varios trabajos publicados recientemente por comparativistas en diferentes

¹ Con relación a esta primera ola global de transiciones hacia la democracia, se afirma con mucha frecuencia que este sería el primer momento en la historia de humanidad en el que el número de democracias es superior al número de gobiernos autoritarios (Haerpfer *et al.*, 2009).

regiones del mundo y que giran en torno a las percepciones y evaluaciones que tienen los ciudadanos sobre la democracia y sus regímenes democráticos.

Sobre la estructura de este trabajo, la primera sección ofrece un marco teórico mínimo en relación con lo que ha sido el estudio y la investigación sobre temas vinculados al concepto de cultura política en el análisis político comparado. La segunda sección aborda una de las principales características de toda esta literatura: la influencia de la cultura política sobre la estabilidad y el funcionamiento de los regímenes democráticos. De hecho, es esta característica la que explica el porqué uno de los temas más trabajados por los comparativistas interesados en la cultura política ha sido la legitimidad popular con la que cuenta la democracia. Las siguientes tres secciones presentan y discuten lo que en mi opinión son algunos de los hitos más importantes en relación con el itinerario más reciente de esta literatura: la multidimensionalidad de la legitimidad política y, en particular, del apoyo ciudadano hacia la democracia, los desafíos para operacionalizar el apoyo a la democracia fuera del ámbito de los países desarrollados o de las democracias consolidadas y los límites del estudio de la cultura política desde el paradigma de la cultura cívica. La última sección presenta una serie de conclusiones y comentarios con relación a cómo pensar la futura agenda de investigación sobre estos temas, particularmente en el contexto de un país como el nuestro.

Estableciendo un marco teórico mínimo en relación con el estudio de la cultura política en el análisis político comparado

A pesar de que existen varias razones para plantear la necesidad de revisar el significado y el uso del concepto cultura política dentro de la ciencia política contemporánea y, en particular, dentro de quienes se dedican al análisis político comparado, es un hecho que se han producido y se siguen produciendo una cantidad considerable de investigaciones sobre la cultura política de diferentes regiones del mundo, países y grupos sociales. En relación con esta tradición dentro del análisis político comparado, es necesario señalar, en primer lugar, que el concepto de cultura política ha sido usado por lo general para dar cuenta de lo que sería la dimensión subjetiva de la política. Dicho de otra manera, uno de los temas centrales de esta literatura es la importancia que se le otorga a las creencias e ideas de los individuos y grupos sociales como determinantes de sus comportamientos y decisiones políticas.

Ahora bien, plantear que el concepto de cultura política —dentro de la ciencia política contemporánea— pretende dar cuenta de la dimensión subjetiva de los comportamientos y decisiones políticas no ayuda a despejar las principales interrogantes que suelen existir en torno al contenido de su significado y a sus alcances.

Para comenzar, tal como sucede como muchos otros conceptos, existe una gran cantidad de definiciones de lo que es la cultura política. Sin embargo, es claro que muchas de estas definiciones aluden a los valores, actitudes, percepciones, evaluaciones y creencias políticas que poseen los individuos. Ahora bien, con excepción del término «creencias políticas», que es particularmente ambiguo, se puede sostener que la principal distinción que se plantea entre todos elementos es aquella que separa los valores políticos de las percepciones, actitudes y evaluaciones políticas. Dicho de otro modo, existe un consenso relativamente extendido de que en la cultura política de individuos y grupos sociales coexisten por un lado los valores políticos y, por el otro lado, las percepciones, actitudes y evaluaciones políticas. Asimismo, se plantea que si bien el número de actitudes, percepciones y evaluaciones políticas que las personas pueden tener a lo largo de su vida es prácticamente ilimitado y que ellas tienden a variar con bastante facilidad, los valores políticos, por el contrario, no son tantos y tienden a ser relativamente estables. Por ejemplo, mientras que el apoyo o el rechazo a una determinada política pública puede ser definido como una evaluación o una actitud política, el convencimiento personal de que cualquier iniciativa que limite el derecho a la propiedad privada es fundamentalmente negativo para la sociedad puede ser considerado como un valor político.

Otro factor a tener en cuenta en relación con estos diferentes componentes la cultura política es el hecho de que los valores políticos operarían como estándares generales referidos a modos de conducta y objetivos deseados y, por lo tanto, constituirían una base a partir de la cual se desarrollan determinadas orientaciones o conductas en diferentes situaciones o contextos políticos (Feldman, 2003). Por lo tanto, quienes se dedican al estudio de la cultura política comparten la convicción de que en buena medida son los valores políticos los que influyen el contenido y el resultado de las actitudes, percepciones y evaluaciones políticas. En este sentido, por ejemplo, algunos autores han trabajado el impacto que tiene los valores políticos sobre las preferencias de los ciudadanos en relación con las políticas públicas (Feldman, 1988; Zaller, 1992).

Con relación a la perspectiva de análisis de procesos y fenómenos políticos desde la cultura política que ha caracterizado a la gran mayoría de comparativistas, Almond (1999) plantea que ésta se ha asentado sobre cuatro pilares básicos. Primero, partiendo de una definición de cultura política que establece que ella está compuesta por una serie de concepciones y orientaciones subjetivas en relación con los diferentes «objetos» políticos (la comunidad política, el régimen político, las instituciones políticas y las autoridades políticas, etcétera), se asume que cada población y cada grupo social dentro de ella posee características particulares en relación con esas concepciones y orientaciones políticas. En segundo lugar, se parte del convencimiento

de que la cultura política incluye tanto conocimientos, percepciones y evaluaciones relacionadas con la realidad política como compromisos y sentimientos en relación con determinados valores políticos. Finalmente, se reconoce que el contenido de la cultura política es el resultado de la socialización durante la infancia, la educación, la exposición a medios de comunicación masiva y las experiencias adultas con el desempeño gubernamental, social y económico. Finalmente, si bien se reconoce que la cadena de causalidad que une a la cultura política y la estructura política funciona en ambas direcciones, se asume que la cultura política tiene la capacidad de impactar la estructura y el desempeño político en general y el gubernamental en particular.

A lo dicho en el párrafo anterior, habría que agregar que una mayoría de los politólogos dedicados a estos temas comparten una definición del concepto «cultura» que es bastante particular. A diferencia de otras disciplinas, el concepto de cultura, en este caso, ha sido reservado a la dimensión subjetiva (es decir, las orientaciones subjetivas de los individuos y grupos sociales en relación con la política, las instituciones políticas y las autoridades). En este sentido, los estudios sobre cultura política que se han llevado dentro de la tradición del análisis político comparado suelen no llegar a estudiar y analizar el comportamiento objetivo de los actores políticos. Por esta razón, se puede afirmar que un tema pendiente dentro de la comunidad de comparativistas que se dedican al estudio de la cultura política es demostrar de manera convincente cuál es la conexión, por ejemplo, entre el apoyo a la democracia o la confianza en las instituciones —por un lado— y la predisposición a diferentes formas de participación convencionales y no convencionales o la disposición a cumplir con las leyes y las normas —por el otro.

Es importante mencionar que además de esta observación crítica, algunas otras se han ido perfilando a través de los años. En este sentido, el renacimiento de los estudios sobre cultura política que se observó durante las décadas de los ochenta y noventa del siglo pasado (Inglehart, 1980) trajo también consigo el desarrollo de algunas perspectivas que cuestionaban varios de los supuestos y de las prácticas que caracterizaban y caracterizan a quienes se dedican al estudio de la cultura política. Por ejemplo, Reisinger (1995) planteó que a pesar de su renacimiento, el término «cultura política» seguía siendo una etiqueta usada por diferentes autores que se dedicaban al estudio de orientaciones políticas individuales específicas, que usaban diferentes métodos para agregar esas orientaciones individuales, y que por lo general se limitaban a verificar diferentes hipótesis sobre la relación entre las orientaciones políticas consideradas. A modo de sugerencia, Reisinger planteaba la necesidad de reconocer que en realidad se estudiaba, muchas veces de manera comparada, algunas pocas y significativas orientaciones políticas, en particular, el apoyo popular al sistema de gobierno, la disposición de los individuos a involucrarse en diferentes tipos

de comportamiento político y las evaluaciones que los individuos poseen en relación con el desempeño del gobierno.

De manera similar, algunos otros autores han hecho evidentes una serie de problemas y limitaciones en relación con los estudios sobre cultura política que se entroncan con la tradición iniciada por Almond & Verba (1963) inaugurada con su célebre estudio sobre la cultura cívica en cinco países (Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Italia y México). Lane (1992), por ejemplo, desarrolla una serie de críticas a esta forma de entender y estudiar la cultura política. Para comenzar, sostiene que el estudio de la cultura política no debe reducirse a la aplicación de un esquema clasificatorio simple y definido a priori (por ejemplo, la contraposición entre la cultura política tradicional y la cultura política cívica); por el contrario, el estudio de la cultura política debe ser visto como una aproximación que pretende analizar la creencias básicas de un determinado grupo social (por ejemplo, cuáles son las ideas que tienen diferentes personas sobre quiénes tienen derecho a recibir qué, cuándo o cómo; o sobre cuáles son las principales obligaciones y responsabilidades de los gobernantes).

Continuando con esta línea de argumentación, Lane plantea que, por principio, ningún grupo está obligado a poseer una o varias actitudes o percepciones políticas determinadas y que no se debe pasar por alto el efecto que las circunstancias políticas del momento tienen sobre la manera como los individuos reaccionan y se relacionan con su entorno político. De la misma manera, la autora cree que en el contexto de una sociedad o país determinado, lo más apropiado es hablar de diferentes culturas políticas o subculturas. Finalmente, esta autora propone lo que en su opinión sería una adecuada definición de la cultura política: una estructura compleja de creencias, metas y normas relacionadas entre sí y compartidas por una mayoría de los miembros de un grupo social. En este sentido, la apuesta es que, en la medida que mejore nuestro conocimiento de estas estructuras complejas de creencias, metas, y normas, se tendría la posibilidad de subsanar algunas de las más importantes debilidades de las perspectivas teóricas caracterizan a la ciencia política contemporánea y que buscan explicar el comportamiento de los actores políticos (por ejemplo, la teoría de la elección racional).

La relación entre democracia y cultura política

Como se ha mencionado anteriormente, la preocupación por el funcionamiento y la estabilidad de los regímenes democráticos ha influido profundamente sobre la agenda de investigación en torno al concepto de cultura política en diferentes regiones, países y grupos sociales. Específicamente, en relación con la literatura sobre estos temas fuera del mundo desarrollado, es posible identificar dos grandes etapas. En un primer momento, y a modo de reacción inicial a los desafíos que planteaba estudiar y

comprender el surgimiento de regímenes democráticos primero en América Latina, África y Asia y luego en los países poscomunistas (Huntington, 1991; Diamond & Plattner, 2002), diferentes autores plantearon claramente que la cultura política era una de las variables clave en relación con el mantenimiento y eventual consolidación de los regímenes democráticos recientemente instalados². Dado que la cultura política aparecía dentro de una lista bastante amplia de factores a tener en cuenta (el tipo de transición democrática, el diseño institucional, la situación económica, el sistema internacional, los partidos políticos, la sociedad civil, etcétera), este primer momento no se caracteriza por la publicación de trabajos que abordaran directa y sistemáticamente la dinámica de las orientaciones, percepciones y evaluaciones políticas de los ciudadanos de estas nuevas democracias³ y su impacto sobre los procesos de democratización en curso.

En gran medida, el acceso de muchos investigadores a los resultados de estudios comparados de opinión pública (por ejemplo, el Latinobarómetro, el Africabarómetro, el Barómetro para las Nuevas Democracias, la Encuesta Mundial de Valores, etcétera) ha constituido un aspecto central en el desarrollo de un segundo momento en relación con la manera como se viene estudiando la relación entre cultura política y democracia en países en vías de desarrollo o en países que han carecido de una larga y sostenida tradición con regímenes democráticos. Sin duda alguna, el acceso a este tipo de datos ha facilitado la validación de teorías e hipótesis directamente vinculadas a las percepciones y actitudes políticas de los ciudadanos de nuevas democracias y a su impacto sobre los procesos de democratización en curso.

Como consecuencia de ello, la discusión sobre cultura política y democracia fuera del mundo desarrollado se ha enriquecido de manera significativa. Por ejemplo, cuando se analizan los avances y retrocesos de la democracia en América Latina, se afirma que lo que mejor explica la persistencia o la quiebra de los nuevos regímenes democráticos en esta región es la interacción entre: (a) variables de tipo estructural —principalmente, pobreza y exclusión— (b) el desempeño del régimen democrático y de los gobiernos elegidos democráticamente y (c) las actitudes políticas de los ciudadanos de a pie (Mainwaring & Pérez Liñán, 2005; Hagopian, 2005). Este tipo de afirmaciones no solo ha confirmado la importancia de las percepciones y actitudes políticas de los individuos, sino que además sugiere cuál debería ser el norte de los nuevos estudios sobre cultura política: la compleja interrelación entre actitudes políticas, variables estructurales y desempeño de los gobiernos.

² Véase por ejemplo Diamond *et al.* (1989), Linz & Stepan (1996) y Diamond (1999).

³ Una excepción a esta tendencia fue el libro editado por Larry Diamond (1994) sobre cultura política y democracia en países en desarrollo.

Otro ejemplo de la centralidad que ha adquirido el tema de las percepciones y actitudes políticas dentro de los estudios sobre democratización en países en desarrollo se puede encontrar en la manera en que se explica la situación actual de los regímenes democráticos en América Latina, en particular en los países andinos. Según Mainwaring & Hagopian (2005), dos décadas caracterizadas por regímenes democráticos que han sido incapaces de promover crecimiento y desarrollo, por tasas de criminalidad en aumento y por gobiernos que han sido incapaces de atender las principales necesidades de la población, han tenido como consecuencia una profunda insatisfacción de los ciudadanos con la democracia. En varios casos, esta sostenida y profunda insatisfacción ha dado pie a una sensación de crisis de representación democrática en varios países de América Latina y ha abierto la puerta, sobre todo en países con un sistema de partidos políticos muy poco institucionalizado, a líderes políticos con discursos y prácticas que cuestionan la necesidad de respetar las reglas y procedimientos básicos de un régimen democrático (Hagopian, 2005; Mainwaring, 2006).

Lo particularmente relevante aquí es que esta crisis de representación democrática se origina en una serie de evaluaciones —bastante negativas— que los ciudadanos tienen en relación con el desempeño de su Estado, sus gobiernos y de las principales instituciones políticas (sobre todo, Congreso y partidos políticos) y que estas evaluaciones son una elaboración subjetiva de diferentes experiencias objetivas. Es más, tal como lo sostiene Mainwaring (2006) el escaso nivel de confianza que muestran los ciudadanos de los países andinos en relación con los partidos y las legislaturas se debe también a la manera como los actores políticos y los medios de comunicación masiva politizan los fracasos de gobiernos y autoridades, y de esta manera logran impactar sobre el desarrollo de la opinión pública. Dado este contexto, se hace necesario revisar lo que ha sido la agenda y práctica de investigación sobre temas vinculados al concepto de cultura política para que ella pueda contribuir a una mejor comprensión de la situación política —en varios casos crítica— de varios países y regiones del mundo.

Los ciudadanos críticos y la multidimensionalidad del apoyo a la democracia: a propósito de algunos estudios sobre cultura política en el mundo desarrollado

Si se pasa revista a lo que se ha producido en los últimos años sobre las actitudes y percepciones políticas de los ciudadanos en los países desarrollados, hay sobre todo dos temas que aparecen con mucha fuerza, que por lo demás están claramente vinculados el uno con el otro. El primero es que el reconocimiento que desde la década de los sesenta del siglo pasado la gran mayoría de países desarrollados ha experimentado una disminución considerable en los niveles de confianza ciudadana en relación con

las principales instituciones de la democracia (gobierno, Congreso, Poder Judicial y partidos políticos) y con la clase política en general⁴ (Fuchs & Klingemann, 1995; Norris, 1999a). En segundo lugar, estos cambios importantes a nivel de la opinión pública no se han visto acompañados por una erosión de la legitimidad de la democracia como régimen político (Dalton, 2004). La coexistencia de estas dos tendencias ha sido ampliamente establecida gracias al trabajo de numerosos académicos que muestran cómo los ciudadanos de diferentes países desarrollados poseen a la vez un claro reconocimiento de las ventajas y virtudes de los principios y procedimientos de la democracia, y una fuerte insatisfacción con el desempeño de sus gobiernos y de las principales instituciones políticas (Klingemann, 1999; Dalton, 1999).

Aún más, el que la frustración política con la manera como vienen funcionando los actuales gobiernos y las principales instituciones políticas no haya llegado a erosionar la legitimidad de estos regímenes democráticos se expresa también en el surgimiento de un nuevo tipo de ciudadano dentro de los países desarrollados: el ciudadano crítico o el demócrata insatisfecho. Según Norris (1999a), estos ciudadanos disconformes con las autoridades e instituciones políticas lo están también con los canales existentes para la participación política. Como consecuencia de ello, este tipo de ciudadano se caracteriza sobre todo por exigir una serie de reformas que hagan posible reducir la distancia entre los ideales democráticos y la calidad de la representación política (por ejemplo, la adopción de mecanismos de democracia directa y la reforma de los sistemas electorales). Visto de este modo, los ciudadanos críticos o los demócratas insatisfechos de los países desarrollados se han convertido en aliados clave para la reforma y el mejoramiento de sus actuales regímenes democráticos.

El hecho de que en los países desarrollados la percepción negativa sobre las instituciones políticas y sobre quienes las dirigen no esté llevando a un cuestionamiento de la democracia como sistema de gobierno parece darle razón a quienes sostienen que estos países cuentan con una reserva de legitimidad en relación con la democracia. Esta reserva de legitimidad se habría ido desarrollando de manera gradual con el transcurso de los años y gracias a una experiencia sostenida con la democracia como forma de gobierno. Sin duda, de este tipo de afirmaciones se desprenden varias reflexiones interesantes para la realidad actual de las nuevas democracias. Por ejemplo, la importancia de alcanzar la permanencia en el tiempo de estos nuevos regímenes democráticos y la necesidad de pensar en el proceso de desarrollo de la legitimidad de la democracia —como forma de organizar y pautar las relaciones políticas— como un proceso gradual y de largo aliento.

⁴ También suele destacarse el aumento en el número de ciudadanos que tiene por lo general una evaluación negativa en relación con el desempeño de su gobierno.

Finalmente, habría que destacar la investigación en torno a cómo los ciudadanos de los países desarrollados evalúan el desempeño de sus gobiernos. En primer lugar, ha quedado relativamente claro que estas evaluaciones responden a diversos factores. En algunos casos lo que cuenta son los beneficios actuales que se reciben, pero en otros casos lo relevante es la comparación que se establece entre beneficios actuales y beneficios pasados (Miller & Listhaug, 1999). No menos significativo es el hecho de que los ciudadanos otorguen importancia no solo a beneficios materiales o económicos. Norris (1999b) ha encontrado que en diferentes ocasiones, en países desarrollados, los ciudadanos suelen valorar de manera especial aspectos no materiales o no económicos en relación con el desempeño de los gobiernos (por ejemplo, la calidad de la representación política o el respeto a los derechos civiles por parte del gobierno). Por último, varios autores han coincidido en señalar que los ciudadanos que se identifican con el partido político que dirige el gobierno suelen tener un nivel de confianza mayor en relación con las instituciones políticas en comparación con los ciudadanos que se identifican con un partido político que está en la oposición (Anderson & Guillory, 1997; Newton, 1999).

En este sentido, una de las principales lecciones de este tipo de hallazgos ha sido el caer en la cuenta de que, por ejemplo, la legitimidad de los principios democráticos y la legitimidad de las autoridades no responden necesariamente a las mismas influencias. De manera más precisa, se ha postulado la necesidad de distinguir por lo menos cinco dimensiones relevantes cuando se analiza la legitimidad de la democracia en el nivel de los ciudadanos: (1) la relación con la comunidad política, (2) los principios que organizan y sustentan un régimen democrático, (3) las principales normas y procedimientos de un régimen democrático, (4) las instituciones políticas que son parte de un régimen democrático y (5) las autoridades políticas (Dalton, 2004). Esta manera de abordar el tema de las actitudes de los ciudadanos hacia la democracia permite una mirada mucho más fina sobre lo que viene sucediendo con los regímenes democráticos en diferentes regiones del mundo.

Los aportes o las lecciones que se pueden sacar de los estudios sobre cultura política en países desarrollados no se limitan al reconocimiento de estas diferentes dimensiones. La explicación misma de por qué se ha dado una significativa caída de la confianza de los ciudadanos en estos países en relación con sus principales instituciones políticas y los políticos en general aporta también una serie de elementos reveladores sobre la dinámica de las percepciones y actitudes políticas. En esta dirección, varios autores han destacado la fuerte conexión entre las evaluaciones que los ciudadanos realizan en relación con el desempeño de sus gobiernos y los valores políticos que ellos poseen⁵. Esto es justamente lo que Inglehart (1990, 1997, 1999)

⁵ Los valores políticos son, por lo general, definidos como la parte más estable de la cultura política (Feldman, 2003).

sostiene cuando afirma que la más reciente revolución en lo que respecta a los valores en los países industrializados —la revolución posmaterialista— ha significado cambios importantes en la manera en que los ciudadanos de estos países evalúan el desempeño de sus gobiernos.

El apoyo a la democracia como objeto de estudio fuera del mundo desarrollado: a propósito de algunos estudios sobre cultura política en los países poscomunistas

Los procesos de transición democrática en los países comunistas de Europa del Este, Europa Central y Asia ampliaron de manera considerable la gama de casos de democratización fuera del mundo desarrollado. A su vez, el colapso de la Unión Soviética y de los regímenes comunistas vinculados a ella y el posterior surgimiento de regímenes democráticos en esos países generó un gran interés académico en torno a la cultura política de estas sociedades y al rol que ella podía tener en relación con estos procesos de democratización. Específicamente, la combinación de un contexto de alta incertidumbre política y de una aparente falta de condiciones históricas y estructurales para el desarrollo de la democracia motivó que varios de los académicos interesados en los procesos de democratización de los países poscomunistas se dedicaran a estudiar y medir el nivel de apoyo popular hacia la democracia como forma de gobierno y hacia los regímenes democráticos recientemente instalados.

A pesar de las importantes diferencias que se pueden observar entre estos procesos de democratización y los que se dieron en América Latina⁶, es indudable que mucho de lo debatido y hallado en relación con la experiencia de los países poscomunistas resulta de gran utilidad para quienes estén interesados en investigar la relación entre cultura política y democracia en otras regiones del mundo. En este sentido, habría que reconocer además que, en general, la literatura sobre el apoyo de los ciudadanos a los nuevos regímenes democráticos en países poscomunistas muestra niveles importantes y sugerentes de desarrollo teórico y metodológico⁷. En relación con esta literatura sobre percepciones y actitudes hacia la democracia en países poscomunistas, hay tres temas en particular que merecen ser resaltados: (1) los significados y las expectativas que el término democracia tenía dentro de la población de países pos-

⁶ Para citar solo un ejemplo, en el caso de los países latinoamericanos la transición democrática implicó el reemplazo de gobiernos militares por gobiernos civiles, en el caso de los países poscomunistas la transición tuvo una dimensión política —el cambio de un régimen totalitario a otro representativo— y otra económica —el cambio de una economía planificada por una economía de mercado (Geddes, 1999; Bunce, 2000, 2003).

⁷ En buena parte esto se debe a la considerable cantidad de recursos dedicados a la investigación académica que varios países desarrollados destinaron para facilitar el desarrollo de la democracia y de economías de mercado en países poscomunistas.

comunistas, (2) la forma cómo se operacionalizó y midió el apoyo a la democracia y (3) los principales hallazgos en relación con los determinantes del apoyo popular a la democracia y a los nuevos regímenes democráticos.

Sobre el significado que los ciudadanos de los países poscomunistas le otorgaban al término democracia y sobre las expectativas que ellos tenían en relación con sus nuevos regímenes democráticos, varios investigadores hallaron que dichos ciudadanos tendían a asociar democracia con prosperidad económica y con la existencia de un orden social basado en el cumplimiento de las leyes. Lo mismo sucedía cuando se indagaba por las principales expectativas que ellos tenían en relación con sus regímenes democráticos: bienestar económico y estabilidad u orden social. Por el contrario, mucho menos frecuente era encontrar que el término democracia se asociara con derechos individuales o derechos políticos específicos (por ejemplo, el derecho a la libre expresión o el derecho de las minorías a gozar de representación política) o con procedimientos típicos de un régimen democrático (por ejemplo, la existencia de elecciones libres y competitivas). Es necesario destacar también que quienes pensaban que la democracia era principalmente una serie de libertades políticas y económicas tendían a tener una evaluación positiva de su actual régimen democrático. De la misma manera, dentro de varios países poscomunistas, aquellos que asociaban el término democracia a la prosperidad económica y la existencia de una legalidad tendían a tener una valoración negativa de su régimen democrático (Whitfield & Evans, 1994; Miller *et al.*, 1995, 1997).

No menos importante fue el hecho de que las diferentes maneras de entender la democracia y la naturaleza de los regímenes democráticos estaban fuertemente vinculadas a grupos sociales particulares en varios países poscomunistas. Para comenzar, se observaron diferencias significativas entre ciudadanos comunes y corrientes y ciudadanos pertenecientes a las élites políticas y económicas, entre ciudadanos de zonas rurales y ciudadanos de zonas urbanas, y entre ciudadanos con educación básica y ciudadanos con estudios superiores o avanzados (Miller *et al.*, 1995, 1997). Por ejemplo, se observó que en algunos países poscomunistas, los ciudadanos que se sentían más inseguros en relación con el futuro de la situación económica y muchos menos confiados en sus capacidades personales para alcanzar un bienestar económico tendían a enfatizar los conceptos de orden y legalidad cuando se les pedía que definieran el significado de democracia (Miller *et al.*, 1995, 1997).

Sin duda alguna, estos hallazgos revelaron varias características muy importantes sobre el desarrollo y la orientación de las percepciones y actitudes hacia la política y la democracia en sociedades fuera del mundo desarrollado. En primer lugar, la fuerte influencia que tenían los factores o las condiciones estructurales sobre estas percepciones y actitudes, sobre todo la ubicación geográfica —en gran medida, el hecho de

vivir en el centro o en la periferia del país—, el nivel educativo, y el nivel socioeconómico. En segundo lugar, que las poblaciones que se sienten más desprotegidas suelen asociar o demandarle a un régimen democrático bienestar económico, estabilidad —política y económica—, orden y cumplimiento de las leyes. Finalmente, que la sensación de incertidumbre e inseguridad frente a la situación social y económica posee un efecto considerable sobre las orientaciones políticas en sociedades que experimentan fuertes cambios estructurales o coyunturas críticas.

En relación con el debate teórico y metodológico en torno a cómo medir la variable «apoyo a la democracia» y a cuál era el nivel real de apoyo popular con el que contaba la democracia en estas sociedades, hay varios elementos que son necesarios destacar. En primer lugar, Rose *et al.* (1998) plantearon que en el contexto de nuevas democracias —lo cual incluía a los países poscomunistas— el apoyo popular a la democracia debía ser investigado siguiendo la «hipótesis de Churchill»⁸. Siguiendo esta línea de razonamiento, la situación ideal para el desarrollo y estabilidad de la democracia era aquella donde esta forma de gobierno era percibida por los ciudadanos como mejor a otras formas de gobierno que se habían experimentado en el pasado —por ejemplo, el régimen comunista. Para el caso de varios países poscomunistas de Europa del Este y Central, estos autores encontraron cierto nivel de apoyo al actual régimen democrático, pero sobre todo un alto nivel de rechazo a las alternativas no democráticas: el regreso de un régimen comunista, un gobierno militar, un líder fuerte capaz de neutralizar al congreso para poder tomar decisiones rápidas, y una política económica elaborada por expertos y no por el gobierno y los parlamentarios.

Sin embargo, la comparación entre el apoyo a alternativas políticas democráticas y no democráticas no fue la única estrategia usada para medir el apoyo a la democracia en países poscomunistas. Algunos autores (Gibson *et al.*, 1992; Gibson & Duch, 1993), optaron por medir el apoyo popular a la democracia según el nivel en que los ciudadanos de estos países se declaraban a favor de una serie de valores y principios democráticos (por ejemplo, tolerancia política, la necesidad de contar con medios de comunicación independientes o el principio de igualdad ante la ley). En muchos casos, se preguntaba por versiones muy generales o abstractas de estos valores y principios. Por lo general, cuando se usó esta estrategia, se observó un apoyo ciudadano considerable en relación con este tipo de valores o principios democráticos. Sin embargo, sobre este punto, es importante destacar que en aquellos casos en los que se preguntaba por principios democráticos mucho más específicos (por ejemplo,

⁸ Según Churchill, la democracia no es un sistema de gobierno que pueda ser considerado perfecto o libre de dificultades. Por el contrario, la democracia es simplemente la menos mala de todas las formas de gobierno que han sido experimentadas en la historia de la humanidad.

el derecho de las minorías a ejercitar sus derechos políticos) el apoyo ciudadano a la democracia era mucho menos claro. Por lo tanto, una de los principales conclusiones de estos estudios era que los ciudadanos de los países poscomunistas se mostraban bastante a favor de una versión mayoritaria de la democracia (léase, la democracia como gobierno del pueblo y para el pueblo) y mucho menos entusiastas en relación con un régimen democrático que pusiera ciertos límites a la voluntad del pueblo (por ejemplo, los derechos políticos de las minorías).

En buena cuenta, el haber planteado que el apoyo al nuevo régimen democrático en los países poscomunistas se reflejaba en la presencia o ausencia de determinados valores y principios democráticos⁹ en los ciudadanos de a pie explica el talante positivo y optimista de varios de los primeros estudios sobre cultura política en esta región (Fleron & Ahl, 1998). Para haber carecido de experiencias democráticas previas, los ciudadanos de los países poscomunistas parecían poseer valores y principios democráticos que no eran radicalmente diferentes a los de los ciudadanos de países desarrollados. Sin embargo, con el transcurso de los años, se hizo evidente la existencia de importantes tensiones y contradicciones entre algunos de estos valores políticos, así como cierta disminución en el nivel de apoyo ciudadano a ciertas normas y reglas democráticas. De la misma manera, se desarrolló una percepción negativa sobre las economías de mercado y cierta añoranza por un grado alto de intervención estatal en el manejo de la economía, a tal punto que en los últimos años suele hablarse de un apoyo moderado en relación con los valores, principios e instituciones democráticas en la mayoría de países que pertenecieron a la Unión Soviética (Gibson, 2001).

Entonces, si algo ha quedado claro en relación con la operacionalización del apoyo popular a la democracia en los países poscomunistas, es que las diferentes estrategias metodológicas utilizadas han tenido un impacto considerable sobre las conclusiones a las cuales se arribó. Cuando el énfasis fue el apoyo a valores o principios democráticos generales, la situación parecía mucho menos problemática que cuando se indagaba por el apoyo a líderes políticos que representaban alternativas no democráticas. En una buena medida esto explica las diferentes visiones y conclusiones de los expertos en países poscomunistas. Por ejemplo, mientras que para McFaul (2000) Rusia en la actualidad no se caracteriza por tener una población convencida de las ventajas de contar con un régimen democrático; Gibson (2001) cree que los

⁹ Sobre todo en relación con los valores democráticos, vale la pena destacar aquí que hubo un tratamiento bastante flexible en relación con lo que podía ser definido como un valor democrático. Es así que la lista de valores democráticos más frecuentemente usada incluye la confianza interpersonal, el interés en la política, el apoyo a un sistema multipartidario, el nivel de conocimiento político, el derecho a disentir, el apoyo a medios de comunicación independientes, la tolerancia política, la aceptación de formas no convencionales de protesta, entre otros.

cuestionamientos y las críticas a la economía de mercado en este país no han significado una disminución considerable en el nivel de apoyo a la democracia.

Por último, sobre las principales determinantes de las actitudes hacia la política y la democracia en países poscomunistas, habría que comenzar mencionando de el trabajo de Rose *et al.* (1998). Estos autores, a partir del análisis de encuestas de opinión llevadas a cabo en varios países poscomunistas entre 1993 y 1994¹⁰, afirmaban que las variables estructurales (edad, educación, género, ubicación geográfica, religión, etcétera) tenían muy poca influencia sobre las actitudes políticas en relación con el nuevo régimen democrático y las alternativas no democráticas. Por el contrario, ellos sostenían que algunas percepciones y evaluaciones políticas puntuales (por ejemplo, el rechazo hacia los regímenes comunistas o el reconocimiento que el nuevo régimen democrático ofrece la posibilidad de influir en las decisiones del gobierno) impactaban más fuertemente sobre el apoyo popular a la democracia y a las alternativas no democráticas. De la misma manera, estos autores afirmaban que las percepciones individuales y subjetivas en relación con la situación macroeconómica eran mucho más influyentes que las condiciones materiales o las condiciones económicas objetivas (por ejemplo, el nivel de ingreso o el hecho de estar empleado o desempleado).

Tan importantes como estos hallazgos son las conclusiones finales elaboradas por Rose *et al.* (1998). En primer lugar, estos autores cuestionaban muy fuertemente lo que se podría considerar como un «determinismo económico», es decir, la pretensión de que las ideas políticas de los individuos estén determinadas por sus condiciones económicas, materiales o estructurales. Esto significaba que las ideas, orientaciones y actitudes políticas de los individuos —por lo menos dentro de los países poscomunistas— estaban relacionadas principalmente con una serie de evaluaciones de la situación política actual y pasada. El apoyo popular con el que contaba el nuevo régimen democrático en varios países poscomunistas se explicaba sobre todo por la existencia de una valoración bastante negativa de la experiencia comunista y una percepción extendida de que el régimen democrático ofrecía una serie de posibilidades ausentes en el pasado (por ejemplo, una serie de libertades políticas). En segundo lugar, y a la luz de estos resultados, se afirmaba también en ese momento —mediados de la década de los noventa— que el principal obstáculo para completar o consolidar estos recientes procesos de democratización no estaba a nivel de la demanda política (léase, el nivel de apoyo popular con el que contaba la democracia y el régimen

¹⁰ Estas encuestas de opinión eran parte de la tercera fase del proyecto *New Democracies Barometer* y los países incluidos en el estudio fueron: Bielorrusia, Bulgaria, Eslovaquia, Eslovenia, Hungría, Polonia, República Checa, Rumania y Ucrania.

democrático), sino que por el contrario se encontraba en el nivel de la oferta política (léase, el comportamiento de las élites políticas).

Es justo mencionar aquí que esta percepción más bien positiva sobre la situación de la democracia en varios países poscomunistas estuvo también acompañada de una reflexión sobre lo que podía pasar en el futuro. Para Rose *et al.* (1998) era claro que la legitimidad inicial con la que contaba la democracia y el rechazo a la experiencia comunista que caracterizaban a la opinión pública podían ir desapareciendo en el tiempo si los regímenes democráticos no eran capaces de demostrar con su desempeño que realmente eran mejores que los regímenes comunistas que habían reemplazado. Dicho de otra manera, estos autores estaban convencidos de que en algún momento los ciudadanos de los países poscomunistas iban a empezar a estar menos impresionados por las nuevas libertades políticas que ofrecían los regímenes democráticos y mucho más preocupados por el desempeño social y económico de estos nuevos regímenes políticos.

Ahora bien, es necesario mencionar que varias investigaciones realizadas en uno o varios países poscomunistas llegaron a conclusiones muy diferentes a las de Rose *et al.* (1998) en relación con el impacto de las variables estructurales sobre las percepciones y actitudes políticas de los ciudadanos. Por ejemplo, Reisinger *et al.* (1994) sostenían que para los casos de Rusia, Ucrania y Lituania ellos habían encontrado que los valores democráticos se concentraban en determinados grupos sociales: individuos que residían en zonas rurales, individuos de género masculino, individuos jóvenes, individuos que estaban mejor educados e individuos que pertenecían a las clases altas. A su vez, los autores concluían que estos hallazgos permitían afirmar que las principales transformaciones asociadas con un proceso de modernización habían significado un fuerte proceso de diferenciación en cuanto a valores políticos y sociales dentro la población. De este modo, se concluía que el estudio de las actitudes políticas individuales no debía pasar por alto el efecto que sobre ellas producían los diferentes clivajes demográficos y sociales.

De manera similar, McIntosh *et al.* (1994) reportaban que eran los jóvenes y los individuos más educados quienes con mayor fuerza apoyaban las transiciones políticas y económicas en algunos países poscomunistas en Europa Central y Europa del Este. En buen parte porque eran estos grupos los que sentían mejor preparados, en términos para sociales y demográficos, para adaptarse y sacar provecho de las nuevas condiciones. En conclusión, estos trabajos sugieren que no es tan fácil descartar el impacto de variables estructurales (léase, variables que tienen que ver con el lugar que ocupan los individuos en la sociedad y con las condiciones de vida de determinados grupos sociales) sobre el desarrollo de las percepciones y actitudes políticas de los individuos.

El estudio de la cultura política desde el paradigma de la cultura cívica: a propósito de algunos estudios sobre cultura política en América Latina

Hasta hace relativamente muy poco la mayoría de estudios sobre percepciones y actitudes hacia la democracia en América Latina tendían a ser meramente descriptivos y en muchos casos carecía de una base teórica sólida. Sin embargo, ésta no era su única debilidad. Por ejemplo, una práctica habitual era asumir que el apoyo popular a la democracia estaba fundamentalmente, y a veces exclusivamente, relacionado con el nivel de arraigo que ciertos valores democráticos tienen dentro de las sociedades latinoamericanas. Por ejemplo, en algunos casos la principal preocupación fue medir el nivel de confianza interpersonal o el nivel de tolerancia política al interior de las sociedades latinoamericanas (Lagos, 1997, 2001, 2003a; Power & Clark, 2001; Booth y Seligson, 1994; Seligson, 2001). En otros casos, el énfasis estuvo puesto en medir la predisposición de los ciudadanos a respetar las normas sociales y el Estado de derecho (Lagos, 1997, 2001, 2003, 2003b; Power & Clark, 2001; Seligson, 2001).

Teniendo en cuenta estas tendencias, se puede afirmar que la investigación sobre percepciones y actitudes hacia la democracia en América Latina ha girado, principalmente, en torno al marco teórico y metodológico que suele estar asociado con el concepto de cultura democrática o cívica; es decir, a la preocupación por los valores democráticos o cívicos que poseen los ciudadanos. En realidad, muchas de las variables independientes usadas para medir y dar cuenta de las percepciones y actitudes hacia la democracia en América Latina serían componentes clave de esa cultura democrática o cívica. En esta dirección, Moreno & Méndez (2002) proveen una excelente definición de lo que estaría implicado en el concepto de cultura política democrática: un conjunto de valores y actitudes compatibles con los principios y prácticas democráticas, tales como la tolerancia, la confianza interpersonal, el apoyo a las libertades y derechos civiles, la participación política y el apoyo a la democracia como forma de gobierno¹¹.

Como se ha sido mencionado antes, pretender medir el apoyo hacia la democracia en un país a partir de la presencia o ausencia de ciertos valores democráticos o cívicos generales o abstractos entre sus ciudadanos presenta varios problemas. Para comenzar, es muy posible que se obtenga una sobreestimación del apoyo con el que cuenta el régimen democrático. Adicionalmente, la falta de consenso sobre los

¹¹ Es importante destacar que algunos investigadores han sido bastante críticos con esta manera de abordar la relación entre cultura política y democratización. Por ejemplo, Muller & Seligson (1994) sostienen que el avance de la democracia en América Latina —entendido como el nivel de desarrollo de los derechos políticos y las libertades civiles— no está relacionado con los valores que, por lo general, se asume como parte de una cultura cívica.

componentes o dimensiones que serían parte de una cultura democrática o cívica y la falta de consenso sobre su operacionalización explicarían por qué gran parte de la investigación que se ha llevado a cabo sobre este fenómeno en América Latina no ha podido ofrecer una visión coherente y clara sobre cómo las percepciones y actitudes políticas de los ciudadanos de esta región afectan los procesos de democratización en curso. Solo para mencionar un ejemplo: mientras algunos autores sostienen que la confianza interpersonal es una variable significativa en relación con las actitudes hacia la democracia, otros sostienen que ese no es el caso (Power & Clark, 2001; Seligson, 2001).

Igualmente importante es el hecho de que una mirada a las percepciones y actitudes políticas individuales que prioriza a los valores democráticos o cívicos puede dar cabida a una mirada normativa en relación con las culturas políticas fuera del mundo desarrollado. El problema principal de la democracia fuera del mundo desarrollado podría verse como la ausencia de un tipo específico de cultura política —democrática o cívica— en estas sociedades. La solución sería la transformación de diferentes culturas políticas —tradicionales o autoritarias— siguiendo, por ejemplo, el modelo de cultura cívica desarrollado por Almond & Verba (1963). Tal como lo plantea Burbano de Lara (2003), si el objetivo es comprender la relación entre cultura política y democracia en América Latina, la estrategia no debe ser medir cuán lejos o cerca están las percepciones y actitudes individuales hacia la política y la democracia de un modelo establecido de cultura democrática o cívica. Por el contrario, la tarea debe ser, primordialmente, entender la racionalidad, las causas y las consecuencias de estas orientaciones individuales.

Estas críticas a la manera cómo se ha tendido a analizar la relación entre cultura política y democracia en América Latina no deben confundirse con un rechazo a considerar el rol que los valores —éticos, políticos, democráticos o cívicos— pueden ejercer sobre las orientaciones políticas de los individuos y, eventualmente, sobre sus comportamientos políticos. Por el contrario, se trata fundamentalmente de un llamado a ampliar los horizontes teóricos y metodológicos que son parte de las investigaciones sobre las percepciones y actitudes políticas de los ciudadanos en esta región¹². Se trata incluso de un llamado a repensar el tratamiento que, por lo general, se le da a la conexión entre valores, actitudes, percepciones y evaluaciones políticas de los individuos. En gran medida, esto es precisamente lo que logra Camp (2001) cuando estudia las diferentes percepciones y expectativas que existen en Costa Rica, México y Chile. En relación con el concepto o la idea de democracia encuentra que

¹² Para una preocupación similar con respecto a las investigaciones sobre cultura política en las democracias de los países industrializados, véase Dalton (2004).

lo que más distingue a los latinoamericanos, sobre todo a mexicanos y chilenos, es un énfasis en la equidad social y económica y en el progreso económico cuando se les pide que expresen sus definiciones y expectativas en relación con la democracia. Estos hallazgos llevan a Camp a sugerir la posibilidad de que las concepciones que las personas tienen sobre la justicia social y la equidad, así como la experiencia personal o grupal con la pobreza son factores fundamentales para entender la manera como los latinoamericanos piensan y elaboran su experiencia con la democracia.

Finalmente, vale la pena mencionar que en los últimos años se han producido algunos cambios importantes y positivos en relación con la manera como se estudian las percepciones y actitudes hacia la política y la democracia en América Latina. Por ejemplo, algunos autores han planteado que las principales diferencias en relación con el nivel de apoyo a la democracia en varios países de América Latina están fuertemente relacionadas con variables estructurales: nivel de ingreso, nivel educativo y ocupación profesional (Moreno, 2001). Una de las principales conclusiones de este tipo de trabajos es la necesidad de revertir la tradición, algo común entre los latinoamericanistas interesados en estos temas, que deja de lado el impacto del factor clase social sobre el apoyo popular a la democracia como ideal y como experiencia concreta. De la misma manera, algunos otros autores han tenido el acierto de ampliar el horizonte teórico y metodológico de estos estudios al distinguir claramente entre apoyo ciudadano a la democracia como una forma ideal de gobierno y apoyo ciudadano al actual régimen democrático, al reconocer la importancia del desempeño de los gobiernos como factor determinante de las actitudes hacia los actuales regímenes democráticos, al investigar el nivel de apoyo popular en relación con alternativas políticas no democráticas, y al asumir que los valores políticos pueden ser tanto variables explicativas como dependientes (Carrión & Zárate, 2009; Espinal *et al.*, 2006; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2004; Seligson & Carrión, 2002).

CONCLUSIONES

Las secciones previas han sido básicamente un esfuerzo por reconstruir y discutir una parte fundamental de la «historia» de lo que ha sido el estudio de la cultura política en el análisis político comparado. De manera especial, el objetivo era tratar de hacer explícito lo aprendido en torno a las fortalezas y debilidades de algunas de las principales estrategias teóricas y metodológicas que, con bastante frecuencia, han sido usadas por los comparativistas para dar cuenta del rol de los valores, percepciones, actitudes y evaluaciones políticas de los ciudadanos en relación con fenómenos y procesos políticos importantes. No menos central era la intención de que este esfuerzo

serviera para pensar la orientación de futuras investigaciones vinculadas al concepto de cultura política. Específicamente, existen tres temas que merecen ser destacados: (1) los retos vinculados a la operacionalización del concepto cultura política, (2) los principales factores que definen el contenido o la orientación de la cultura política y (3) el impacto de la cultura política sobre procesos políticos mayores (por ejemplo, procesos de democratización o el surgimiento de regímenes autoritarios).

Sobre los retos inherentes a la operacionalización de los fenómenos o componentes de la cultura política, vale la pena tener en cuenta lo planteado por Mishler & Rose (2001) sobre las principales estrategias metodológicas que han sido usadas para estudiar el apoyo popular a la democracia fuera del ámbito de las democracias consolidadas. Según estos autores, las tres estrategias que con mayor frecuencia han sido usadas para medir el apoyo popular hacia la democracia en sociedades en transición o en nuevas democracias presentan serias deficiencias. Estas estrategias son: (1) la idealista, (2) la basada en el nivel de satisfacción con la democracia y (3) la culturalista.

En relación con la estrategia idealista, es problemático operacionalizar el apoyo a la democracia haciendo uso de preguntas incluidas en los estudios de opinión pública que plantean el tema de la democracia en términos ideales, abstractos o excesivamente generales¹³. Ello porque esta estrategia pasa completamente por alto la evaluación que los individuos tienen sobre el desempeño de su actual y pasado régimen de gobierno —que en muchos casos implica la evaluación entre un régimen democrático y uno no democrático. En este sentido, y dentro del universo de las percepciones y actitudes políticas de los individuos, tan importante como la preferencia por la democracia como forma de gobierno es la evaluación sobre el desempeño del gobierno elegido. Un ejemplo adicional de los problemas inherentes con esta estrategia está relacionado con la constatación de que cuando se mide el nivel de apoyo a la democracia en países desarrollados y en países en desarrollo a través de preguntas ideales o abstractas sobre la democracia como forma de gobierno, las diferencias son mínimas (Inglehart, 2003; Mishler & Rose, 2001).

En relación con la estrategia que privilegia la satisfacción con la democracia, el principal problema reside en que el investigador nunca puede estar seguro de cuál o cuáles son los aspectos que la persona entrevistada tiene en cuenta al momento de evaluar su satisfacción con el funcionamiento de este sistema. En este sentido, es perfectamente posible que poco o nada tengan en común dos personas que, por ejemplo, se declaran insatisfechas con el funcionamiento de la democracia. Sobre la

¹³ La típica pregunta usada en la estrategia idealista es la siguiente: «¿Con cuál de las siguientes frases está usted más de acuerdo?: (a) La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno, (b) En algunas circunstancias, un gobierno autoritario puede ser preferible a uno democrático o (c) A la gente como uno, nos da lo mismo un régimen democrático que uno no democrático».

estrategia culturalista, no menos problemático es medir el apoyo a la democracia en función de la presencia o ausencia de diferentes valores democráticos o cívicos. En primer lugar, no existe consenso alguno en torno a si los valores democráticos deben ser vistos como causa o consecuencia de los procesos de democratización. Igualmente, no existe consenso alguno sobre cuáles serían los valores democráticos fundamentales para el desarrollo de un régimen democrático sólido y estable. De este modo, si algo ha caracterizado las investigaciones recientes sobre valores democráticos en nuevas democracias, es la gran libertad de la que han gozado los investigadores para definir los valores considerados como las principales variables explicativas de las orientaciones políticas individuales y lo poco concluyente de sus hallazgos. Segundo, tal como lo demuestra buena parte de la literatura escrita sobre percepciones y actitudes hacia la democracia en países poscomunistas, esta estrategia tiende a sobredimensionar el apoyo popular hacia la democracia y a ocultar algunas tensiones importantes al interior de la cultura política.

Sin embargo, es necesario reconocer también que esta discusión sobre cuál es la mejor estrategia para operacionalizar el concepto «apoyo popular a la democracia» tiene algo de artificial. Tal como lo demuestran varios estudios sobre este fenómeno en países desarrollados y tal como los sugieren algunas investigaciones recientemente llevadas a cabo en países en desarrollo (por ejemplo, el informe del PNUD sobre la democracia en América Latina), existen diferentes dimensiones en relación con la manera como los ciudadanos se orientan hacia la democracia como forma ideal y experiencia concreta de gobierno. Entonces, el reto es más bien discutir, por ejemplo, cuál es la mejor estrategia para operacionalizar el apoyo popular en relación con los principios democráticos y cuál es la mejor estrategia para operacionalizar el apoyo popular en relación con las autoridades elegidas. Dicho de otra manera, lo que se necesita es identificar las principales fortalezas y debilidades de cada una de estas estrategias en relación con las diferentes dimensiones que son parte de lo que se suele llamar «apoyo popular hacia la democracia». Por supuesto que lo mismo debe tenerse en cuenta para los demás componentes o variables de la cultura política, por ejemplo, la confianza en autoridades o instituciones políticas¹⁴.

Sobre la naturaleza y dinámica de la cultura política, uno de los grandes retos es mejorar nuestra comprensión de los factores, variables, situaciones o experiencias que pueden ser considerados como los principales determinantes de las percepciones y evaluaciones políticas de los individuos. Dicho de otra manera, se trata de conocer mejor los procesos y mecanismos a través de los cuales se desarrolla el contenido de la

¹⁴ Esto es precisamente lo que ofrecen Cleary & Stokes (2006) cuando trabajan el tema de la confianza política en Argentina y México.

cultura política de individuos y grupos sociales. Siguiendo con lo que ha sido uno de los temas más trabajados en los últimos años —el apoyo popular hacia la democracia— hay que reconocer que una parte significativa de la literatura producida sobre este tema ha sugerido que estamos frente a un fenómeno eminentemente político y subjetivo. Las personas son capaces de procesar sus diferentes experiencias (sociales, económicas y políticas) y elaborar sus propias percepciones y actitudes políticas. De esto se desprende una fuerte crítica a las posiciones que plantean, por el contrario, algún tipo de determinismo estructural en relación con la cultura política (léase, postular que las percepciones y actitudes políticas individuales están fuertemente determinadas por variables sociodemográficas: género, edad, nivel educativo, lugar de procedencia o nivel socioeconómico). En esta dirección, las importantes diferencias que se observan en relación con las actitudes y percepciones hacia la democracia en diferentes países y en diferentes coyunturas, así como los cambios y las dinámicas de las mismas, parecían justificar una perspectiva escéptica sobre el rol que las características sociodemográficas o las condiciones estructurales de los individuos tienen en relación con el desarrollo y contenido de su cultura política.

Sin embargo, y tal como se ha mencionado anteriormente, otra parte significativa de la investigación empírica sobre percepciones y actitudes hacia la democracia fuera del mundo desarrollado sostiene que no se puede pasar por alto la influencia del factor clase social sobre el desarrollo y el contenido de la cultura política. Por lo tanto, si bien las percepciones y actitudes políticas son básicamente un fenómeno subjetivo y responden a diferentes influencias, es también cierto que la experiencia política de los individuos no está dissociada del lugar que ellos ocupan en la sociedad. A la luz de todo esto, lo más sensato es asumir que, efectivamente, las percepciones y actitudes políticas responden a diferentes factores e influencias, incluyendo las condiciones estructurales de los individuos y sus características sociodemográficas. En este sentido, es claro que las investigaciones futuras sobre el contenido de las diferentes culturas políticas, así como sus manifestaciones, necesitarán superar el tradicional antagonismo entre estructura y agencia política que caracteriza a las ciencias sociales. Muy por el contrario, el reto será dar cuenta de cómo las condiciones históricas y estructurales sostienen o refuerzan ciertos valores y creencias políticas y de cómo ellos están en la base de las diferentes evaluaciones que suelen hacerse de la coyuntura política y del desempeño de autoridades e instituciones políticas.

Finalmente, en relación con la relevancia que los componentes o variables de la cultura política poseen sobre el funcionamiento de un régimen o sistema político, es importante recordar aquí uno de los principales supuestos contenidos en buena parte de literatura contemporánea dedicada al estudio de la relación entre cultura política

y democracia: la oferta política de un país (es decir, los estilos de liderazgo, los planes de gobierno y las acciones de los políticos) —sobre todo el caso de los países menos institucionalizados políticamente— depende en gran medida del tipo de demanda política (es decir, las percepciones y actitudes políticas de los ciudadanos de a pie, así como sus expectativas y demandas). En relación con este último punto, habría que agregar que de las diferentes perspectivas de análisis que suelen ser usadas para estudiar procesos y fenómenos políticos particulares, aquella que se desarrolla alrededor del concepto de cultura política ofrece una oportunidad única para comprender, por ejemplo, de qué manera las creencias políticas (léase, los valores políticos) influyen sobre las preferencias y evaluaciones políticas de las personas. De la misma manera, ofrece la oportunidad para entender mejor la manera en que lo que en principio es un fenómeno de naturaleza subjetiva se hace mucho más inteligible cuando se consideran las condiciones sociales, económicas y políticas que afrontan los individuos y los grupos sociales.

Sin embargo, sobre las contribuciones que el estudio de la cultura política puede hacer para la comprensión de procesos y fenómenos políticos, hay que reconocer que una gran cantidad de estudios contemporáneos sobre cultura política, dentro del análisis político comparado y en diferentes regiones del mundo, ha mostrado serias limitaciones. Con demasiada frecuencia, por ejemplo, estos estudios han enfatizado algunos elementos de la cultura política (las evaluaciones ciudadanas sobre el desempeño de autoridades y gobiernos en países desarrollados o el rol de los valores políticos en países no desarrollados) en vez de estudiar la manera en que estos diferentes elementos se relacionan y articulan entre sí. Asimismo, con demasiada frecuencia, muchos de los comparativistas dedicados al estudio de la cultura política han repetido la tensión entre estructura y agencia individual o grupal cuando han tratado de explicar las determinantes de las principales variables relacionadas con el concepto de cultura política.

Dada esta situación, se hace imprescindible revisar crítica y comparativamente los modelos teóricos y las estrategias metodológicas usadas para abordar los temas vinculados con el concepto de cultura política. De la misma manera, si esta literatura acierta cuando sugiere que para comprender los procesos de democratización en curso fuera del mundo desarrollado, es necesario entender lo que viene sucediendo a nivel de la cultura política; es necesario también revisar críticamente la agenda de investigación sobre estos temas y, consecuentemente, plantearse nuevas preguntas y explorar nuevas teorías y metodologías. He querido ofrecer un primer paso en ambas direcciones en este trabajo.

REFERENCIAS

- Almond, Gabriel A. (1999). *Una disciplina segmentada. Escuelas y corrientes en las ciencias políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Almond, Gabriel A. & Sidney Verba (1963). *The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Princeton: Princeton University Press.
- Anderson, C. J. & C. A. Guillory (1997). Political Institutions and Satisfaction with Democracy: A Cross-national Analysis of Consensus and Majoritarian Systems. *American Political Science Review* 91 (1), pp. 66-81.
- Booth, John A. & Mitchell A. Seligson (1994). Paths to Democracy and the Political Culture of Costa Rica. En Larry Diamond (editor), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner, pp. 99-130.
- Booth, John A. & Mitchell A. Seligson (2009). *The Legitimacy Puzzle in Latin America: political support and democracy in eight nations*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Bunce, Valerie (2000). Comparative Democratization: Big and Bounded Generalizations. *Comparative Political Studies* 33 (6-7), pp. 703-734.
- Bunce, Valerie (2003). Rethinking Recent Democratization: Lessons from the Postcommunist Experience. *World Politics* 55 (2), pp. 167-192.
- Burbano de Lara, Felipe (2003). Democracia, cultura política y gobernabilidad: los estudios políticos de los años noventa. En Felipe Burbano de Lara (editor), *Democracia, gobernabilidad y cultura política*. Quito: FLACSO.
- Carrión, Julio & Patricia Zárate (2009). *Cultura política de la democracia en el Perú, 2008. El impacto de la gobernabilidad*. Lima: The Latin American Public Opinion Project.
- Camp, Roderic A. (2001). Democracy Through Latin American Lenses: An Appraisal. En Roderic A. Camp (editor), *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Cleary, Matthew & Susan Stokes (2006). *Democracy and the Culture of Skepticism: Political Trust in Argentina and Mexico*. Nueva York: Russell Sage Foundation.
- Dalton, Russell J. (1999). Political Support in Advanced Industrial Democracies. En Pippa Norris, *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Nueva York: Oxford University Press.
- Dalton, Russell J. (2004). *Democratic Challenges, Democratic Choices: The Erosion of Political Support in Advanced Industrial Democracies*. Oxford: Oxford University Press.

- Diamond, Larry J. (1994). Introduction to Political Culture and Democracy. En Larry J. Diamond (editor), *Political Culture and Democracy in Developing Countries*. Boulder: Lynne Rienner.
- Diamond, Larry (1999). *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Diamond, Larry J., Juan J. Linz & Seymour Martin Lipset (1989). *Democracy in Developing Countries: Latin America*. Boulder: Lynne Rienner.
- Diamond, Larry & Marc F. Plattner (editores) (2002). *Democracy after Communism*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Espinal, Rosario, Jonathan Hartlyn & Jana Morgan Kelly (2006). Performance Still Matters: Explaining Trust in Government in the Dominican Republic. *Comparative Political Studies* 39 (2), pp. 200-223.
- Feldman, Stanley (2003). Values, Ideology, and the Structure of Political Attitudes. En David Sears, Leonie Huddy & Robert Jervis (editores), *Oxford Handbook of Political Psychology*. Nueva York: Oxford University Press.
- Feldman, Stanley (1988). Structure and consistency in public opinion: The role of core beliefs and values. *American Journal of Political Science* 32 (2), pp. 416-440.
- Fleron, Frederic J. Jr. & Richard Ahl (1998). Does the Public Matter for Democratization in Russia? What We Have Learned from 'Third Wave' Transitions and Public Opinion Surveys. En Harry Eckstein, Frederic J. Fleron Jr., Erik P. Hoffman & William Reisinger (editores), *Can Democracy Take Root in Post-Soviet Russia? Explorations in State-Society Relations*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Fuchs, Dieter & Hans-Dieter Klingemann (1995). Citizens and the State: A Changing Relationship? En Hans-Dieter Klingemann & Dieter Fuchs (editores), *Citizens and the State*. Nueva York: Oxford University Press.
- Geddes, Barbara (1999). What do We Know about Democratization after Twenty Years? *Annual Review of Political Science* 2, pp. 115-144.
- Gibson, James L. (2001). The Russian Dance with Democracy. *Post-Soviet Affairs* 17 (2), pp. 101-128.
- Gibson, James L., Raymond M. Duch & Kent L. Tedin (1992). Democratic Values and the Transformation of the Soviet-Union. *Journal of Politics* 54 (2), pp. 329-371.
- Gibson, James L. & Raymond Duch (1993). Political Intolerance in the USSR: The Distribution and Etiology of Mass Opinion. *Comparative Political Studies* 26 (3), pp. 286-329.

- Hagopian, Frances (2005). Conclusions: Government Performance, Political Representation, and Public Perceptions of Contemporary Democracy in Latin America. En Frances Hagopian & Scott P. Mainwaring (editores), *The Third Wave Democratization in Latin America. Advances and Setbacks*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Haerpfer, Christian, Patrick Bernhagen, Ronald Inglehart & Christian Welzel (2009). *Democratization*. Nueva York: Oxford University Press.
- Huntington, Samuel P. (1991). *The Third Wave: Democratization in the Late Twentieth Century*. Oklahoma: Oklahoma University Press.
- Inglehart, Ronald (1977). *The Silent Revolution: Changing Values and Political Styles among Western Publics*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald (1988). The Renaissance of Political Culture. *American Political Science Review* 82 (4), pp. 1203-1230.
- Inglehart, Ronald (1990). *Culture Shift in Advanced Industrial Society*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, Ronald (1999). Postmodernization Erodes Respect for Authority, but Increases Support for Democracy. En Pippa Norris (editor), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Nueva York: Oxford University Press.
- Inglehart, Ronald (1988). The Renaissance of Political Culture. *American Political Science Review* 82 (4), pp. 1203-1230.
- Inglehart, Ronald (2003). How Solid is Mass Support for Democracy and How Can We Measure It? *PS: Political Science & Politics* 36 (1), pp. 51-57.
- Klingemann, Hans-Dieter (1999). Mapping Political Support in the 1990s: A Global Analysis. En Pippa Norris (editor), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Nueva York: Oxford University Press.
- Klingemann, Hans-Dieter & Dieter Fuchs (editores) (1995). *Citizens and the State*. Nueva York: Oxford University Press.
- Lagos, Marta (1997). Latin America's Smiling Mask. *Journal of Democracy* 8 (3), pp. 125-138.
- Lagos, Marta (2001). Between Stability and Crisis in Latin America. *Journal of Democracy* 12 (1), pp. 137-145.
- Lagos, Marta (2003a). A Road with No Return? *Journal of Democracy* 14 (2), pp. 163-173.
- Lagos, Marta (2003b). Support for and Satisfaction with Democracy. *International Journal of Public Opinion Research* 15 (4), pp. 471-487.
- Lane, Ruth (1992). Political Culture: Residual Category or General Theory. *Comparative Political Studies* 25 (3), pp. 362-387.

- Linz, Juan y Alfred Stepan (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America and Post-communist Europe*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- Mainwaring, Scott P (2006). The crisis of democratic representation in the Andes: An overview. Scott Mainwaring, Ana María Bejarano & Eduardo Pizarro Lengómez (editores), *The Crisis of Democratic Representation in the Andes*. Stanford: Stanford University Press.
- Mainwaring, Scott P. & Aníbal Pérez-Liñán (2005). Latin American Democratization since 1978: Democratic Transitions, Breakdowns, and Erosions. En Frances Hagopian & Scott P. Mainwaring (editores), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Mainwaring, Scott P. & Frances Hagopian (2005). Introduction: The Third Wave of Democratization in Latin America. En Frances Hagopian & Scott P. Mainwaring (editores), *The Third Wave of Democratization in Latin America: Advances and Setbacks*. Nueva York: Cambridge University Press.
- McFaul, Michael (2000). One Step Forward, Two Steps Back. *Journal of Democracy* 11 (3), pp. 19-33.
- McInstosh Mary E., Martha Abele Mac Iver, Daniel G. Abele & Dina Smeltz (1994). Publics Meet Market Democracy in Central and Eastern Europe, 1991-1993. *Slavic Review* 53 (2), pp. 483-512.
- Miller, Arthur H., Vicky L. Hesli & William M. Reisinger (1995). Comparing Citizen and Elite Belief Systems in Post-Soviet Russia and Ukraine. *Public Opinion Quarterly* 59 (1), pp. 1-40.
- Miller, Arthur H., Vicky L. Hesli & William M. Reisinger (1997). Conceptions of Democracy Among Mass and Elite in Post-Soviet Societies. *British Journal of Political Science* 27, pp. 157-190.
- Miller, Arthur & Ola Listhaug (1999). Political Performance and Institutional Trust. En Pippa Norris (editor), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Nueva York: Oxford University Press.
- Mishler, William & Richard Rose (2001). Political Support for Incomplete Democracies: Realist vs. Idealist Theories and Measures. *International Political Science Review* 22 (4), pp. 303-320.
- Moreno, Alejandro (2001). Democracy and Mass Belief Systems in Latin America. En Roderic Camp (editor), *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Moreno, Alejandro & Patricia Méndez (2002). Attitudes Toward Democracy: Mexico in Comparative Perspective. *International Journal of Comparative Sociology* 43 (3-5), pp. 350-367.

- Muller, Edward N. & Mitchell A. Seligson (1994). Civic Culture and Democracy: The Question of Causal Relationships. *American Political Science Review* 88 (3), pp. 635-652.
- Newton, Kenneth (1999). Social and Political Trust in Established Democracies. En Pippa Norris (editor), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Nueva York: Oxford University Press.
- Norris, Pippa (1999a). Introduction: The Growth of Critical Citizens? En Pippa Norris (editor), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Nueva York: Oxford University Press.
- Norris, Pippa (1999b). Institutional Explanations for Political Support. En Pippa Norris (editor), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Nueva York: Oxford University Press.
- Power, Timothy & Mary A. Clark (2001). Does Trust Matter? Interpersonal Trust and Democratic Values in Chile, Costa Rica, and Mexico. En Roderic A. Camp (editor), *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- PNUD. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos y ciudadanas*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Reisinger, William A. (1995). The Renaissance of a Rubric: Political Culture as Concept and as a Theory. *International Journal of Public Opinion Research* 7 (4), pp. 328-352.
- Reisinger, William M., Arthur H. Miller, Vicky L. Hesli & Kristen H. Maher (1994). Political Values in Russia, Ukraine and Lithuania: Sources and Implications for Democracy. *British Journal of Political Science* 24, pp. 183-223.
- Rose, Richard, William Mishler & Christian W. Haerpfer (1998). *Democracy and Its Alternatives: Understanding Post-Communist Societies*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Seligson Mitchell A (2001). Costa Rican Exceptionalism: Why Ticos are Different. En Roderic A. Camp (editor), *Citizen Views of Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Seligson, Mitchell A. & Julio F. Carrión (2002). Political Support, Political Skepticism, and Political Stability in New Democracies: An Empirical Examination of Mass Support for Coups d'état in Peru. *Comparative Political Studies* 35 (1), pp. 58-82.
- Whitefield, Stephen & Geoffrey Evans (1994). The Russian Election of 1993: Public Opinion and the Transition Experience. *Post-Soviet Affairs* 10 (1), pp. 38-61.
- Zaller, John (1992). *The nature and origins of mass opinion*. Nueva York: Cambridge University Press.

LOS ESTUDIOS SOBRE EL COMPORTAMIENTO POLÍTICO Y LA OPINIÓN PÚBLICA EN EL PERÚ

Luis Antonio Camacho

Según la teoría democrática, las preferencias de los ciudadanos son el insumo más importante del sistema político. En primer término, los ciudadanos deben elegir entre las diversas alternativas políticas sobre la base de consideraciones programáticas, es decir, deben votar por aquellas opciones que ofrezcan implementar políticas públicas alineadas con sus preferencias. Asimismo, los ciudadanos deben evaluar a los gobernantes de turno premiándolos o sancionándolos con sus votos según hayan o no implementado las políticas inicialmente ofrecidas. Por último, la continuidad del régimen democrático depende de su capacidad de satisfacer las demandas de los ciudadanos y, de este modo, asegurar el consentimiento de los gobernados. Así, para una comprensión global de la política, además de analizar instituciones, procesos y élites políticas, sería necesario conocer cuáles son las preferencias de los ciudadanos, de qué manera las expresan y cuáles son los factores que explican que los ciudadanos tengan preferencias en un sentido determinado y las expresen de la manera en que lo hacen.

El estudio de estas cuestiones no solo es importante en reconocimiento del rol que cumplen según la teoría democrática, sino también en la medida en que poseen implicancias reales sobre los sistemas políticos. Por un lado, las consecuencias del comportamiento político de la ciudadanía son obvias en democracia: son los votos los que eligen a los gobernantes de turno. Pero, además, el involucramiento de los ciudadanos en otras actividades políticas puede generar una serie de resultados políticos tangibles, tales como la obtención de algún bien público o el derrocamiento de un régimen a través de la protesta. Por otro lado, las opiniones de la ciudadanía con respecto a la política tienen implicancias sobre el sistema político en la medida en que están asociadas con comportamientos políticos específicos. Así, por ejemplo, aquellos ciudadanos que declaran estar desencantados con el sistema político serán más proclives a participar no convencionalmente en política (Seligson, 1980) y apoyar alternativas autoritarias que amenazan la continuidad de los sistemas democráticos (Norris, 1999). Finalmente, diversos estudios han demostrado que las políticas puestas en práctica por los gobernantes en diversos campos sí responden a los deseos de

la ciudadanía¹. De este modo, el estudio del comportamiento político y la opinión pública sería no solo deseable, sino también imperativo.

En el Perú, desde hace varios años, una multiplicidad de encuestas ha permitido conocer las preferencias electorales de los ciudadanos, así como su comportamiento electoral efectivo. Asimismo, otro grupo de estudios ha documentado el comportamiento político de los peruanos fuera de la arena electoral, en el campo de la participación en organizaciones sociales y políticas, en actividades de reivindicación e interacción con el Estado. Estas encuestas también han registrado las opiniones de los peruanos acerca de la democracia, las instituciones estatales y políticas, los gobernantes de turno, los personajes políticos más destacados, las políticas públicas y la coyuntura política en general, entre otros aspectos. Sin embargo, son pocos los estudios que han trascendido el análisis casual y periodístico de estos comportamientos y actitudes, e intentado describir y explicar dichos comportamientos y actitudes de manera sistemática.

En el presente capítulo se hace un balance de la investigación realizada en el Perú en el campo del Comportamiento Político de Masas (*Mass Political Behavior*). Este campo de investigación estudia las conductas y opiniones políticas de los individuos, de los «ciudadanos comunes y corrientes». De este modo, el balance excluye los estudios que analizan movimientos sociales y organizaciones sociales y políticas como actores unitarios, así como aquellos que se centran en los comportamientos y opiniones de las élites políticas. En el campo del comportamiento político, se reseñan estudios que analizan la participación convencional y no convencional. Mientras el primer tipo de participación está referido a aquella que se realiza a través de canales institucionales, como elecciones y campañas electorales, el segundo tipo de participación se refiere a aquella que se realiza fuera de estos canales. En el campo de la opinión pública se reseñan estudios que analizan la aprobación presidencial; las actitudes con respecto a la participación y la democracia, y la confianza interpersonal y en las instituciones públicas; y las actitudes con respecto a una política pública en particular: el proceso de descentralización².

El balance de las investigaciones realizadas en cada una de estas áreas presta especial atención a dos cuestiones importantes. En primer término, se hace una distinción entre las investigaciones que tienen un fin descriptivo y aquellas con un fin

¹ Véase, por ejemplo, Page & Shapiro (1983) y Stimson, MacKuen & Erikson (1995).

² El término «opinión pública» es usado en este capítulo en su acepción referida al campo de estudio cuyo principal objeto son las actitudes políticas de la ciudadanía. Así, el uso de este término está libre de cualquier juicio acerca de quiénes son los ciudadanos (o agentes) cuyas opiniones tienen mayor importancia en una comunidad política determinada, quiénes «construyen» la opinión pública, o cómo lo hacen, preguntas que han plagado el campo de estudio desde sus orígenes. Para un resumen acerca de este debate véase, por ejemplo, Lazarsfeld (1957).

explicativo. Mientras la descripción busca representar las características del objeto de estudio de manera detallada, la explicación intenta comprender o entender de dicho objeto. De este modo, aquellas investigaciones que responden a preguntas del tipo «¿cómo se comportan las personas con respecto a la política?», «¿qué piensan con respecto a ella», «¿cuáles son las preferencias de los ciudadanos?» o «¿cómo las expresan?» son fundamentalmente descriptivas. Por su parte, aquellas preguntas que, haciendo uso de cuerpos teóricos determinados, intentan responder a preguntas del tipo «¿por qué las personas se comportan u opinan de la manera en que lo hacen?» o «¿qué explica que los ciudadanos tengan preferencias en un sentido determinado?» son fundamentalmente explicativas. Como se verá más adelante, no son muchos los análisis que han trascendido el nivel descriptivo e intentado explicar estas opiniones y comportamientos de manera sistemática.

En segundo término, presta atención a los métodos de investigación empleados por los diversos estudios reseñados y, en la medida de lo posible, destaca la complementariedad que existe entre los métodos de investigación cualitativos y cuantitativos. Discusiones simplistas de estos métodos tienden a asociarlos con descripción y explicación, particularidad y generalidad, respectivamente. No obstante, como se desprende del párrafo anterior, la distinción entre investigaciones descriptivas y explicativas está dada por el tipo de preguntas a la que intentan dar respuesta y por el uso que hacen de cuerpos teóricos para establecer relaciones causales, no por el método de análisis que emplean. Lamentablemente, la asociación de los métodos cualitativos con la descripción y la particularidad ha llevado a relegarlos a un segundo plano en el estudio del comportamiento político de masas no solo en el Perú sino también en la academia internacional.

El resto de este capítulo está dividido en tres secciones. Las dos primeras resumen las investigaciones realizadas en los campos de comportamiento político y opinión pública, respectivamente. En cada sección se identifica las principales conclusiones a las que han arribado las diversas líneas de investigación, así como algunas de las interrogantes que aún subsisten y que deben ser resueltas con mayor urgencia. La tercera sección presenta las conclusiones.

1. EL ESTUDIO DEL COMPORTAMIENTO POLÍTICO

Como fue mencionado en la introducción, las preferencias ciudadanas son el principal insumo de los sistemas políticos democráticos. Una de las maneras en que los individuos pueden expresar sus preferencias es participando a través de canales institucionales. En el plano electoral, pueden decidir abstenerse o votar por alguna (o ninguna) alternativa política en una elección, o colaborar activamente

con una campaña electoral. Asimismo, pueden promover sus intereses contactando autoridades directamente o realizando actividades de cabildeo (*lobby*) a través de organizaciones sociales o políticas. Por otro lado, pueden expresar sus preferencias participando a través de canales no institucionales, sean estos legales o ilegales, como huelgas, manifestaciones o rebeliones. Aunque no existe un consenso alrededor de esta clasificación, la literatura denomina «convencional» y «no convencional» a estos dos modos de participación, respectivamente³.

1.1 Participación política convencional y no convencional

El estudio exclusivo del comportamiento electoral (*voting behavior*), es decir, de las decisiones electorales de la ciudadanía, ha despertado escaso interés en el Perú. Uno de los pocos trabajos publicados en esta línea es el de Carrión (1996), el cual analiza los criterios que usaron los votantes en la elección presidencial de 1990 para decidir su voto a través del análisis cuantitativo de diversas encuestas electorales. Mientras en la primera vuelta el principal criterio que impulsó a los votantes a apoyar a Fujimori era su calidad de independiente, en la segunda vuelta primaron los «intereses materiales» de los electores: los votantes de niveles socioeconómicos más bajos votaron por Fujimori en masa debido a que un plan de ajuste gradual parecía menos perjudicial para ellos que un *shock* antiinflacionario. Así, es poco lo que sabemos acerca de los reales determinantes de las preferencias electorales de los peruanos, los criterios que emplean en sus decisiones políticas y los efectos de las campañas electorales y de los medios de comunicación en sus decisiones⁴.

Dietz (1986) analiza los modos de participación política de los pobres de la ciudad de Lima durante el Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA)⁵.

³ Para una discusión introductoria acerca de la distinción entre participación convencional y no convencional véase, por ejemplo, Verba, Scholzman & Brady (1995, pp. 46-47). Véase también Seligson (1980, pp. 75-76), quien llama a estos tipos de participación «institucionalizada» y «mobilizada».

⁴ Si bien existen diversos trabajos que intenan analizar resultados electorales, estos se han centrado en el nivel agregado (resultados distritales, provinciales o regionales). Véase, por ejemplo, Schmidt (1996) y Dietz & Dugan (1996). Dichos trabajos han sido excluidos del presente capítulo debido a que, como fue mencionado en la introducción, este abarca solo aquellos estudios que se centran en el individuo como la unidad fundamental de análisis. Esta elección obedece a que los estudios de datos agregados analizan un fenómeno distinto del comportamiento individual, producto del propio proceso de agregación: al usar datos agregados, estos estudios analizan al «individuo promedio» de las unidades de agregación dejando de lado una importante cantidad de variación en el nivel individual. A su vez, esta limitación muchas veces se traduce en el arribo a inferencias incorrectas acerca de las características del comportamiento de los individuos a partir de datos agregados, problema conocido como la falacia ecológica (o sociotrópica). Sobre la falacia ecológica, véase, por ejemplo, Robinson (1950).

⁵ A su vez, este estudio recoge los hallazgos de varios estudios previos realizados por el autor sobre este tema. Ver Dietz (1986, p. 286) para un listado de las referencias bibliográficas.

Sobre la base de datos recolectados a través de una encuesta aplicada en cinco pueblos jóvenes y un tugurio del centro de la ciudad entre 1970 y 1971, observación etnográfica y entrevistas con líderes comunitarios, ciudadanos diversos y burócratas, el autor analiza los diversos patrones de participación de los sectores populares, así como su relación con el Estado. Dietz encuentra que, aunque en un contexto de gobierno militar la participación electoral no era una opción, los pobres tenían otras estrategias a su disposición. Específicamente, podían participar en proyectos comunitarios para resolver problemas específicos, participar de manera formal en organizaciones comunales o formular demandas ante oficinas burocráticas (la Oficina Nacional de Desarrollo de los Pueblos Jóvenes [ONDEPJOV], específicamente) (pp. 127-132).

Luego de analizar los factores individuales que explican el nivel de activismo de los pobres urbanos, así como las principales diferencias entre los activistas y los no activistas⁶, Dietz discute la relación entre la participación de los pobres y el Estado. En los inicios del gobierno militar, cuando la ONDEPJOV estaba encargada de procesar las demandas de los pueblos jóvenes, una combinación de bajas expectativas y eficiencia relativa en la atención de demandas se tradujo en una conformidad con el patrón burocrático de canalización de demandas por parte de los pobres. Así, estos se ceñían al proceso establecido en la medida en que obtenían resultados tangibles, y se abstenían de emplear estrategias agresivas para plantear demandas (pp. 189-194). Sin embargo, este patrón general cambió luego de la creación del Sistema Nacional de Apoyo a la Movilización Social (SINAMOS) en 1972. Debido a que este concebía la participación como un fin en sí mismo, su principal objetivo era controlar las organizaciones populares (mas no canalizar sus demandas). Esta situación eventualmente se tradujo en un descontento creciente entre los pobres y en un desborde de las capacidades del Estado para vigilar, reglamentar y controlar su participación, y una migración hacia estrategias no convencionales para expresar este descontento (pp. 220-223).

Dietz (2001) complementa el análisis previo al investigar la participación política de los pobres de la ciudad de Lima entre 1970 y 1990. Para ello, además de realizar nuevas entrevistas y de recopilar material etnográfico e información censal y electoral, el autor vuelve a encuestar a los ciudadanos originalmente incluidos en el estudio

⁶ En cuanto a los factores que explican el nivel de activismo de los pobres urbanos en el nivel individual, Dietz (1986) encuentra que el estatus socioeconómico y la afiliación formal a asociaciones locales tenían un efecto positivo, pero indirecto sobre el activismo, a través de otras cuatro variables: los niveles de compromiso con la comunidad, información política, eficacia política y atención política (pp. 132-135). En cuanto a las diferencias entre los activistas y los no activistas, el autor señala que los primeros exhibían una mayor tendencia a percibir el barrio como principal espacio para socializar, participar y resolver problemas, y un mayor nivel de participación en organizaciones locales de diversa índole, de información acerca de la política y de interés en la política (p. 147).

de 1970 en 1982, 1985 y 1990. Además de la participación en proyectos comunitarios, organizaciones comunales y formulación de demandas, el estudio considera la participación electoral. Otra diferencia con respecto al análisis previo es que el autor emplea el esquema de opciones de participación de Hirschman (1970) (salida, expresión y lealtad) de manera explícita y conceptualiza la pobreza como un mecanismo que limita la racionalidad de los actores (*bounded rationality*). Así, los pobres son actores que emplean diversos modos y opciones de participación con miras a obtener beneficios materiales del Estado teniendo en cuenta que los recursos que pueden destinar a tal participación son limitados (Dietz, 2001, pp. 29-49).

La principal conclusión a la que se puede arribar a partir de la lectura de Dietz (2001) es que la participación de los pobres (el nivel micro de análisis) durante el período de estudio estaba íntimamente ligada a los cambios económicos, estructurales y políticos que se daban en el país y la ciudad de Lima (el nivel macro). En el caso de la participación no electoral, los pobres se refugiaban en proyectos comunitarios u organizaciones comunales cuando la probabilidad de obtener beneficios a través de la formulación de demandas ante el Estado era escasa (durante la crisis económica de fines de los años ochenta, por ejemplo). En el caso de la participación electoral, si bien la abstención no era una opción debido al voto obligatorio, los pobres constantemente «abandonaban» opciones políticas que originalmente los habían cautivado cuando estas no eran capaces de solucionar sus problemas. Y, a continuación, depositaban sus votos en favor de una nueva alternativa. Este comportamiento explica, al menos en parte, el éxito y el fracaso electoral de diversos partidos políticos, incluida la izquierda, durante los años ochenta.

En el campo de la participación política no convencional, Muller, Dietz & Finkel (1991) evalúan la validez de dos teorías que tratan de explicar por qué los individuos se involucran en actos violentos o revolucionarios. Los autores eligieron al Perú para su estudio en la medida en que era un «caso más probable» (*most likely case*) para encontrar evidencia a favor de la teoría de la privación relativa, teoría que buscaban cuestionar a partir de las teorías basadas en la utilidad esperada⁷. Además, el Perú de esos años era un caso idóneo en la medida en que se producían actividades

⁷ La teoría de la privación relativa (Gurr, 1970) sostiene que los individuos participan en actividades políticas violentas o revoluciones cuando (están convencidos que) existe una brecha entre lo que necesitan para subsistir y lo que poseen, y culpan al sistema político por esta situación. Alternativamente, las teorías basadas en la utilidad esperada sostienen que los individuos participan en dichas actividades cuando los beneficios (esperados) exceden los costos (esperados) de estas actividades. Estos beneficios y costos pueden ser materiales (obtener recursos diversos o ascender en la jerarquía de la organización partidaria, por ejemplo), pero también sociales (beneficios derivados de seguir normas sociales o de la pertenencia a un grupo, por ejemplo) y psicológicos (satisfacción personal derivada de la participación, por ejemplo) (Muller *et al.*, 1991, pp. 1263-1267).

violentas constantemente y había un «conflicto revolucionario» en curso⁸. En su estudio emplean datos de corte transversal recolectados a través de dos encuestas, una nacional y otra de estudiantes de las universidades de San Marcos y La Cantuta, realizadas entre diciembre de 1987 y marzo de 1988. Sobre la base de diversas regresiones multivariadas, los autores concluyen que las privaciones no tenían un efecto directo sobre la participación en actos violentos o revolucionarios. Estas solo eran importantes cuando los individuos creían que dichos actos tenían una alta probabilidad de éxito. En comparación, diversos indicadores de los beneficios materiales, sociales y psicológicos tenían efectos significativos, y en la dirección esperada, sobre la participación (p. 1279).

1.2 Participación ciudadana en organizaciones sociales

El estudio de la participación de los ciudadanos en organizaciones sociales de diversa índole constituye un campo de investigación particular dentro del comportamiento político⁹. Por un lado, la participación en organizaciones con fines claramente políticos o que buscan promover intereses públicos o privados en el sistema político constituye por sí sola un tipo de participación política convencional. Por otro lado, la participación en organizaciones que no tienen fines políticos, como las artísticas, deportivas o religiosas, también es de interés para los politólogos. En efecto, la importancia de las asociaciones privadas de ciudadanos para el funcionamiento de la democracia fue destacada originalmente por Tocqueville en *La democracia en América*. Desde entonces, teorías como la del capital social (Putnam, 1994) y de la cultura cívica (Almond & Verba, 1963) la han vinculado con otras variables políticas, como la confianza interpersonal, el desempeño de las instituciones estatales y políticas, y la cultura democrática¹⁰.

En el Perú, la participación de los peruanos en organizaciones sociales de diversa índole ha sido ampliamente estudiada por un equipo del Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico (CIUP) liderado por Felipe Portocarrero y Cynthia Sanborn¹¹. Portocarrero & Millán (2001), Portocarrero, Millán & Loveday (2001), y

⁸ Muller *et al.* (1991, pp. 1261-1263) consideran a Sendero Luminoso y al Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) como «movimientos revolucionarios».

⁹ Ver, por ejemplo, Verba, Schlozman & Brady (1995) y Putnam (2000).

¹⁰ Obviamente, algunas de estas organizaciones también se involucran en asuntos políticos de manera esporádica. Y algunas organizaciones que tienen fines explícitamente políticos también realizan actividades privadas. La diferencia entre organizaciones políticas y no políticas, entonces, parece ser una cuestión de grado, y no de tipo.

¹¹ Este esfuerzo forma parte del proyecto comparativo del sector sin fines de lucro de la Universidad Johns Hopkins (The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project) que investiga la participación ciudadana en organizaciones del «tercer sector». Este está conformado por todas aquellas organizaciones

Portocarrero, Millán & Loveday (2004) describen los diversos patrones de donaciones y trabajo voluntario que realizan los peruanos, adultos y jóvenes, sobre la base de encuestas y grupos focales. Estas investigaciones revelan que una parte importante de los peruanos participa de manera voluntaria en organizaciones sociales y dona dinero a alguna de ellas. Si bien, como resulta obvio, los peruanos de mayor nivel socioeconómico son más propensos a realizar donaciones que los de menor nivel socioeconómico, este patrón no se repetía cuando se analizaba el trabajo voluntario. En efecto, la propensión a participar en organizaciones era similar a través de sectores socioeconómicos, aunque el tipo de actividades en las que se involucraban sí variaba. La participación en organizaciones comunales y de subsistencia que buscan solucionar diversas carencias estaba más difundida en los sectores D y E. Otro hallazgo interesante es que la participación en organizaciones políticas (partidos y colectivos) era poco frecuente entre los peruanos, aunque aquellos que sí lo hacían tendían a participar en una amplia gama de organizaciones de diverso tipo.

Otra publicación que analiza el voluntariado en el Perú pero a partir de estudios de caso de distintas organizaciones es la de Portocarrero & Sanborn (2003). Una de las contribuciones a este volumen, escrita por Sanborn & Mendizábal (2003), estudia el voluntariado desde la perspectiva individual a través del caso de la Asociación Civil Transparencia. Específicamente, los autores exploran las características y motivaciones de los voluntarios, las formas en que son reclutados y sus percepciones acerca de los beneficios que reciben al participar en la asociación, a partir de una encuesta y grupos focales con observadores y coordinadores de esta asociación. La principal limitación de estas investigaciones es que se restringen a describir sus objetos de estudio y no buscan explicar el porqué de la participación social o usar esta participación para explicar algún otro fenómeno social. De este modo, si bien estos estudios constituyen contribuciones importantes en la medida en que no se puede comprender algo cuyas características no se conocen, queda todavía mucho por investigar en este campo.

La única investigación del equipo del CIUP que realiza una importante avance en este sentido, al vincular de manera explícita la participación en organizaciones sociales con la cultura política, es la realizada por Portocarrero *et al.* (2006). Específicamente, este trabajo trata de explorar las condiciones bajo las cuales organizaciones de característica distintas pueden producir capital social para sus miembros y contribuir al

formales o informales que son privadas, es decir, que no forman parte del Estado, pero que pueden recibir financiamiento estatal; que no generan utilidades o en caso lo hagan, estas son reinvertidas para lograr los objetivos de la organización; y, que se gobiernan de manera autónoma. Además, la membresía o participación de individuos en estas organizaciones es voluntaria, es decir, no obtenida a través de alguna forma de coerción (Salamon, Sokolowski & List, 2003, pp. 7-8). El proyecto optó por usar el término «tercer sector», en lugar del más difundido «sociedad civil», en la medida en que el segundo conlleva una valoración positiva acerca de los objetivos que persiguen las organizaciones que lo conforman.

desarrollo de normas y valores democráticos entre ellos¹². El estudio se realiza a partir del estudio detallado, a través de entrevistas, encuestas, talleres, observación no participante y etnografías rápidas, de diecisiete organizaciones en Lima Metropolitana y alrededores: cinco organizaciones de voluntariado vicentino¹³, seis organizaciones vecinales y seis Comités Locales de Administración de Salud (CLAS).

La principal conclusión de este estudio es que son dos los factores más importantes que explican el desarrollo de normas y valores democráticos entre los miembros de organizaciones sociales: la estructura y funciones de la organizaciones y los tipos de redes sociales que se desarrollan a partir de estas organizaciones, tanto entre sus miembros como entre estos últimos y personas ajenas a las organizaciones. En efecto, en casi todas las organizaciones estudiadas, una estructura organizacional jerarquizada, en muchos casos asociada al protagonismo de los dirigentes o de agentes externos (el doctor encargado del centro de salud en el caso de los CLAS, por ejemplo), se traducían en la escasa generación de redes y de capital social, por un lado, y de normas y valores democráticos, por el otro. Además, esta situación podía ser acentuada por las funciones que cumplía las asociaciones. En el caso de las organizaciones de voluntariado vicentino, por ejemplo, su función caritativa tradicional anulaba el potencial de generar redes que incluyeran (y fueran útiles) a los beneficiarios. Asimismo, dicha función caritativa fundamentada en consideraciones religiosas reforzaba el rol tradicional de la mujer y promovía la renuncia a la autonomía personal en favor de la cohesión del grupo (pp. 212-215).

En general, los estudios resumidos cubren los principales temas de una línea de investigación acerca del comportamiento político, con excepción del comportamiento electoral. Sobre la base de diversas teorías y combinando métodos cuantitativos y cualitativos, Dietz (1986, 2001) y Muller *et al.* (1991) analizan los factores que motivan a los ciudadanos a involucrarse en diversos modos de participación convencional y no convencional. Por su parte, el programa de investigación del CIUP describe de manera detallada, a partir de encuestas, entrevistas y estudios de caso, los patrones

¹² Una de las principales contribuciones de este estudio es la detallada discusión conceptual y operacionalización que realiza del concepto de capital social. Portocarrero *et al.* (2006) definen «capital social» a partir de las redes sociales que los individuos tienen a su disposición para diversos fines (obtención de información, recursos económicos, favores, entre otros) a partir de su participación en organizaciones sociales. Sin embargo, para los autores la existencia de capital social es una cuestión que debe determinarse empíricamente: algunas organizaciones generan abundante capital mientras otras no generan capital social alguno. En el mismo sentido, en lugar de asumir que el capital social es positivo para la democracia, los autores buscan determinar bajo que condiciones el capital social generado se traduce en el desarrollo de normas y valores democráticos.

¹³ Las asociaciones de voluntariado vicentino son organizaciones de voluntariado femenino inspiradas en la obra de San Vicente de Paul y están conformadas en diversas parroquias de la Iglesia Católica.

de participación ciudadana en organizaciones sociales. En esta segunda área todavía es necesario explorar los determinantes de la participación social y sus posibles repercusiones sobre otros aspectos del sistema político. En este sentido, Portocarrero *et al.* (2006) abren un conjunto de posibilidades al emplear la participación en organizaciones sociales como un espacio en el que se pueden producir «bienes», como capital social, y normas y valores democráticos, a disposición de los ciudadanos. Realizar investigaciones que empleen este esquema para analizar los efectos de la participación sobre la confianza, la eficacia política y el bienestar, entre otros «bienes», sería sumamente interesante y necesario. Adicionalmente, una debilidad de los trabajos analizados, a excepción de Muller *et al.* (1991), es que se centran en la participación de los limeños o peruanos residentes en áreas urbanas. Otra tarea pendiente es, entonces, analizar en detalle la participación política de los peruanos en las zonas rurales y compararla con la de aquellos que residen en áreas urbanas.

El principal vacío en este campo de estudio es el estudio sistemático del comportamiento electoral. Como fue mencionado anteriormente, es poco lo que sabemos acerca de los factores realmente determinantes de las preferencias electorales de los peruanos, los criterios que emplean en sus decisiones políticas y los efectos de las campañas electorales y de los medios de comunicación en sus decisiones. Parte de este trabajo ya está hecho: una multiplicidad de encuestas ha recolectado datos acerca de estas preferencias y diversos periodistas y analistas políticos han lanzado interesantes hipótesis que intentan explicar dichas preferencias. La tarea pendiente es entonces usar la evidencia empírica para contrastar la validez de estas y otras posibles hipótesis de manera sistemática.

2. EL ESTUDIO DE LA OPINIÓN PÚBLICA

Otra manera en que la ciudadanía puede influenciar el sistema política es a través de la opinión pública. En comparación con el estudio del comportamiento político, el estudio de la opinión pública ha merecido una mayor atención en nuestro medio. Gran parte de los trabajos en este campo se centran en dos áreas resumidas a continuación: el análisis de la popularidad presidencial y de la cultura política. Estos campos han producido un importante número de estudios a lo largo de varios años, lo cual posibilita el diálogo y el avance de estas agendas de investigación. Sin embargo, esta concentración se ha traducido en que otras actitudes y áreas sean desatendidas. En particular, es poco lo que sabemos acerca de las preferencias de los peruanos con respecto a políticas públicas específicas y menos aún acerca de los determinantes de estas últimas. Una excepción a esta regla son las actitudes de los peruanos con respecto al proceso de descentralización. Este es la tercera línea de investigación que se discute en el presente capítulo.

2.1 La popularidad presidencial

Desde un punto de vista teórico, la aprobación presidencial está íntimamente relacionada con el proceso de rendición de cuentas que debe existir entre gobernantes y ciudadanos para un adecuado funcionamiento de la democracia. Solo si la aprobación presidencial dependiera de criterios de desempeño económico o político sería posible hablar de rendición de cuentas. En cambio, si esta estuviera determinada por otros criterios, como la personalidad del gobernante, o si la opinión pública pudiera ser manipulada por las élites políticas, esta posibilidad desaparecería. En otras palabras, una rendición de cuentas efectiva es solo posible en la medida en que la ciudadanía se centre en consideraciones programáticas o de desempeño para evaluar a los gobernantes de turno. En última instancia, la importancia de la aprobación presidencial reside en el hecho de que aquellos gobernantes que gocen de baja popularidad o los partidos políticos a los que pertenecen tenderán a ser rechazados en las urnas.

Un importante número de estudios ha analizado la popularidad presidencial en el Perú. Estos estudios utilizan diversas técnicas de regresión para analizar los factores que determinan los niveles de aprobación presidencial a lo largo del tiempo. En particular, exploran el poder explicativo de diversos indicadores de desempeño económico y político, sugeridos por las teorías del voto centrado en consideraciones económicas (*economic voting*) y del voto centrado en consideraciones de política (*issue voting*), respectivamente¹⁴. Según el primer tipo de voto, la propensión de los ciudadanos a votar por el gobernante de turno (o su partido político) u otorgarle su aprobación está relacionada con la evolución de la economía durante su mandato: resultados económicos adversos están asociados con una menor propensión a votar por él y viceversa¹⁵. Según el segundo tipo de voto, dicha propensión está relacionada con el grado de concordancia que existe entre la posición del ciudadano y del actor político que es evaluado con respecto a algún o algunos asuntos de interés público (posiciones con respecto a la delincuencia, la política económica, la democracia o los derechos humanos, por ejemplo). La principal motivación detrás de estos trabajos

¹⁴ Véase Fiorina (1978) para una formulación básica del voto centrado en consideraciones económicas. Sobre las diversas consideraciones que pueden influenciar el voto, incluidas las consideraciones de política y las personalidades de los candidatos, véase Popkin (1994).

¹⁵ Esta teoría se complica cuando se tiene en cuenta que los ciudadanos pueden considerar la evolución de la economía del país o la evolución de su propia situación económica en sus decisiones (consideraciones sociotrópicas frente a consideraciones personales). Además, pueden considerar el desempeño económico pasado o el desempeño económico futuro (consideraciones retrospectivas frente a consideraciones prospectivas). Por último, la situación se complica aún más debido a que estas decisiones pueden estar influenciadas tanto por consideraciones objetivas del desempeño económico como por consideraciones subjetivas de dicho desempeño (el cambio en el índice de precios al consumidor frente a la apreciación que tiene un individuo de la evolución de los precios, por ejemplo).

era explorar la relación entre las reformas de mercado y la popularidad o aprobación presidencial. Puesto que la literatura asumía que la implementación de las primeras debía socavar la segunda, en la medida en que imponía altos costos a la población al menos en el corto plazo, la alta popularidad de Alberto Fujimori, junto con su éxito electoral, convirtió al Perú en un atractivo caso de análisis¹⁶.

Stokes (1996, 1999) analiza la relación entre el desempeño de la economía, medido a través de indicadores económicos, y el nivel de aprobación de Fujimori. El primer estudio se centra en el período comprendido entre 1990 y 1995; el segundo extiende este análisis y abarca el período entre 1990 y 1997. Stokes concluye que existen posturas «alternativas» a la sugerida por la literatura del voto económico: frente a la postura «normal» descrita en el párrafo previo, en la que los resultados económicos desfavorables deberían estar asociados con menores niveles de aprobación, existiría una postura «intertemporal» en la que «el deterioro [económico] en el presente [era visto] como síntoma de un futuro mejor» (1996, p. 333). En consecuencia, cuando los ciudadanos adoptan esta última postura, los resultados económicos desfavorables estarían asociados con mayores niveles de aprobación. A partir de la adopción de esta postura intertemporal es posible explicar la alta popularidad de Fujimori durante los primeros años de su gobierno, cuando los resultados económicos eran adversos.

Carrión (1999) también analiza el nivel de popularidad de Fujimori en Lima, pero solo durante el período comprendido entre 1993 y 1997. Según el autor, este período permite un análisis más preciso de la popularidad presidencial en la medida en que comprende «tiempos ordinarios», es decir, cuando «los factores de violencia política e hiperinflación, o los efectos políticos creados por el autogolpe de abril de 1992 y la captura de Abimael Guzmán, no están directamente presentes» (p. 234). A diferencia de Stokes, Carrión no encuentra evidencia a favor del voto centrado en consideraciones económicas: ni los indicadores económicos ni las evaluaciones retrospectivas de los limeños con respecto a su situación económica familiar tenían un efecto significativo sobre el nivel de aprobación presidencial. Sin embargo, el autor encuentra evidencia a favor del voto centrado en consideraciones de política, en la medida en que el mejor predictor del nivel de aprobación de Fujimori era el nivel de aprobación de la política económica del gobierno. Algunos análisis complementarios demuestran que la situación de la economía sí era importante para explicar el nivel de aprobación de la política económica, pero solo las evaluaciones retrospectivas de los limeños con respecto a su situación económica familiar (pp. 245-246).

¹⁶ Acerca de las expectativas de oposición a las reformas de mercado véase, por ejemplo, Armijo *et al.* (1995) y Haggard & Kaufman (1995).

Kelly (2003) analiza el nivel de aprobación de Fujimori entre 1991 y 2000 de manera similar a los estudios anteriormente reseñados, pero además de medir el desempeño económico a partir de indicadores económicos, también lo hace a través de las evaluaciones prospectivas y retrospectivas de los encuestados con respecto a su situación económica familiar. Encuentra que el desempeño económico objetivo y las evaluaciones retrospectivas no tenían ningún efecto sobre el nivel de aprobación, pero que las evaluaciones prospectivas sí tenían un efecto positivo (pp. 873-876). Puesto de otro modo, cuando la proporción de limeños que esperaba una mejora en su situación económica familiar aumentaba, el nivel de aprobación de Fujimori también lo hacía. Adicionalmente, el análisis de Kelly demuestra que el nivel de aprobación de Fujimori también estaba influenciado por eventos específicos, como el autogolpe de abril de 1992 y la captura de Abimael Guzmán (pp. 871-873).

Precisamente, otros dos estudios analizan el nivel de aprobación presidencial centrándose en los efectos de la política antiterrorista. Weyland (2000) analiza la aprobación presidencial en Lima entre 1992 y 1997, así como los resultados de la elección presidencial de 1995. Encuentra que el nivel de aprobación de la política antiterrorista y la incidencia de ataques terroristas no poseían ningún efecto sobre el nivel de aprobación de Fujimori y su nivel de apoyo electoral, respectivamente. Sin embargo, el nivel de aprobación de la política económica y el crecimiento económico sí tenían efectos positivos y significativos (pp. 493-497). A partir de estos hallazgos, el autor identifica una «paradoja de éxito» (*paradox of success*): cuando los gobernantes de turno solucionan un problema crítico, tal como el terrorismo, este deja de ser importante en la mente de los ciudadanos y, en consecuencia, este éxito no tiene un efecto sobre el nivel de aprobación o apoyo electoral de dichos gobernantes en el mediano o largo plazo.

Por su parte, Arce (2003) analiza el efecto del número de actividades subversivas sobre la popularidad presidencial desde 1985 hasta 1997. A diferencia de Weyland (2000), que utiliza el nivel de aprobación de la política antisubversiva en lugar del número de actividades subversivas como variable independiente, Arce concluye que el terrorismo sí tenía un efecto sobre la popularidad presidencial. Sin embargo, este efecto era bastante peculiar: mientras el número de actividades terroristas afectaba el nivel de aprobación de Alan García de manera negativa, dicho número afectaba el nivel de aprobación de Fujimori de manera positiva. El autor atribuye esta diferencia a las distintas posturas de estos presidentes con respecto al terrorismo. Según Arce, la popularidad de García disminuía cuando la violencia aumentaba debido a que los limeños atribuían dicho aumento a la política «gradual» de combate al terrorismo propugnada por García. Por el contrario, la popularidad de Fujimori crecía junto con

la violencia debido a que este aumento hacía más atractiva la política de «represión selectiva» propugnada por dicho presidente (pp. 576-582)¹⁷.

El estudio más reciente de la aprobación presidencial en el Perú es realizado por Arce y Carrión en este libro. Usando datos desde 1985 hasta 2006, así como una nueva metodología de análisis estadístico que intenta modelar tanto la aprobación presidencial como su varianza, los autores reexaminan la relación entre diversos indicadores económicos y el nivel de aprobación presidencial. Encuentran que sí existe un efecto de los primeros sobre el segundo, evidencia que es consistente con la versión «normal» de la teoría del voto basado en consideraciones económicas. Así, este estudio cuestiona las conclusiones de estudios previos que sugerían la existencia de una relación «intertemporal» entre el desempeño económico objetivo y la aprobación presidencial (Stokes, 1996, 1999) o que no encontraban relación alguna entre ellos (Carrión, 1996; Kelly, 2003).

En resumen, la conclusión general de esta línea de investigación es que, en el Perú, la aprobación presidencial está determinada, al menos parcialmente, por criterios de desempeño económico y también político. De este modo, se puede afirmar, al menos tentativamente, que la opinión pública peruana ha sido capaz de evaluar a los gobernantes de turno sobre la base de consideraciones económicas y políticas¹⁸. Si bien el estudio de la aprobación presidencial ha concitado un gran interés, todavía es mucho lo que se puede investigar al respecto. Por el lado de sus determinantes, resulta interesante analizar, por ejemplo, el proceso psicológico por el cual los ciudadanos deciden atribuir responsabilidad a los gobernantes de turno por los resultados económicos y políticos que observan. De hecho, los gobernantes pueden implementar políticas públicas en un sentido, pero sus resultados siempre dependerán, en último instancia, de la conjunción de dichas políticas con otros factores

¹⁷ Arce (2003) también esperaba encontrar que el desempleo y la inflación tenían efectos diferenciados sobre los niveles de aprobación de García y Fujimori. Por un lado, en la medida en que los gobiernos de izquierda son normalmente considerados como los más hábiles para combatir el desempleo, la expectativa era que aumentos en la tasa de desempleo afectaran negativamente la aprobación de García, pero no necesariamente la de Fujimori. Por otro lado, en la medida en que los gobiernos de derecha son normalmente considerados como los más hábiles para combatir la inflación, la expectativa era que aumentos en la inflación afectaran negativamente la aprobación de Fujimori, pero no necesariamente la de García (p. 576). Sin embargo, y en concordancia con la teoría del voto basado en consideraciones económicas, los análisis del autor revelan que tanto la tasa de desempleo como la inflación estaban asociadas de manera negativa con el nivel de aprobación de ambos presidentes.

¹⁸ Véase Carrión (2006) para una visión crítica de la capacidad de la opinión pública peruana para evaluar y fiscalizar a Fujimori. Entre otras cosas, el autor sostiene que Fujimori usó las encuestas (y las elecciones) para legitimarse y, en algunos casos, manipuló a la opinión pública en provecho propio. De este modo, concluye que no debe ponerse muchas esperanzas en las capacidades de la opinión pública para contribuir a los procesos de consolidación de la democracia.

que escapan al control de los gobernantes. ¿Por qué en algunos casos los ciudadanos les atribuyen esa responsabilidad y no en otros? En el mismo sentido, se debería explorar el proceso de atribución de responsabilidades a autoridades en los diferentes niveles de gobierno (alcaldes, presidentes regionales y presidentes de la República). Por otro lado, resulta interesante explorar la aprobación presidencial como variable independiente, es decir, analizar sus posibles efectos sobre algún o algunos aspectos del sistema político, también debería ser una prioridad. Se podría explorar, por ejemplo, la relación entre aprobación presidencial y comportamiento electoral, y la medida en que la popularidad presidencial condiciona la capacidad del ejecutivo de implementar políticas y pasar leyes a través del Congreso.

2.2 La cultura política¹⁹

La cultura política, es decir, el conjunto de creencias, valores y actitudes políticas predominantes entre los habitantes de una comunidad política, ha sido una de los objetos de estudio preferidos de los politólogos. Una de las principales tesis de esta línea de investigación solía ser que poseer una cultura política específica, la cultura cívica (*civic culture*), asociada con la tolerancia, la confianza interpersonal y en las instituciones estatales y políticas, el respeto a diversas libertades, el compromiso con la democracia y actitudes positivas hacia la participación social y política, era un prerrequisito para que las sociedades sean democráticas²⁰. Aunque esta tesis ha sido descartada, aún persiste una preocupación por documentar la cultura política o sus aspectos parciales en la medida en que esta condiciona las preferencias de los actores del sistema político (Elkins & Simeon, 1979) y que culturas políticas no democráticas pueden amenazar la continuidad de la democracia “desde abajo” (Norris, 1999).

En el Perú, los orígenes del estudio de la cultura política están ligados al inicio del Gobierno Revolucionario de las Fuerzas Armadas (GRFA). En efecto, las grandes reformas sociales y económicas emprendidas durante ese gobierno atrajeron la atención de politólogos interesados en este campo. Dos de los estudios pioneros son los realizados por McClintock (1981) y Stokes (1995), los cuales intentan analizar los efectos de las reformas del GRFA sobre la cultura política del campesinado y de los pobres urbanos, respectivamente.

Sobre la base de encuestas longitudinales y entrevistas en profundidad en seis comunidades campesinas, McClintock (1981) analiza los efectos de la introducción del sistema de cooperativas autogestionarias sobre las actitudes políticas y sociales de

¹⁹ Parte de esta sección se ha elaborado sobre la base de Camacho & Sanborn (2008, pp. 26-35).

²⁰ Dos contribuciones clásicas acerca de este tema son Almond & Verba (1964) y Lipset (1983).

los miembros de dichas comunidades. La autora concluye que las actitudes y prácticas clientelistas y paternalistas predominantes entre los campesinos durante el período prerreforma fueron dejadas de lado y reemplazadas por un creciente sentimiento de «autoafirmación» (*assertiveness*)²¹, un mayor nivel de confianza y colaboración interpersonal, y un mayor empleo de mecanismos de decisión participativos. Sin embargo, esta reforma no logró satisfacer las expectativas del gobierno militar: lejos de desarrollarse una conciencia de clase campesina favorable a las iniciativas estatales, las comunidades autogestionarias permanecieron recelosas entre sí y escépticas hacia el Estado y el gobierno militar.

Por su parte, Stokes (1995) analiza la cultura política de los habitantes del distrito de Independencia, Lima, durante los ochenta, a partir de un conjunto de entrevistas con líderes vecinales y de una encuesta representativa de la población del distrito. La autora caracteriza la cultura política de dichos habitantes como una mezcla de conservadurismo tradicional clientelista y de un creciente radicalismo clasista «movilizante» (*mobilized, class-conscious radicalism*). Stokes atribuye el surgimiento y la expansión de esta nueva cultura radical, que debilitaba la hegemonía de la cultura clientelista promovida por las clases dominantes, a tres grandes cambios producidos durante el GRFA: 1) el surgimiento del movimiento obrero militante con lazos a la izquierda política; 2) un conjunto de cambios en el sistema educativo; y, 3) la presencia activista de organizaciones sociales, entre las que destaca la Iglesia, y de partidos políticos de izquierda en los barrios populares.

La crisis económica de finales de los ochenta, la debacle de la izquierda y la crisis del sistema de partidos, y la victoria de Alberto Fujimori en la elección presidencial de 1990 marcaron un punto de inflexión en el estudio de la cultura política. En efecto, las conclusiones de estudios como los de Stokes (1995) tenían que ser reevaluadas a la luz de los acontecimientos antes mencionados. ¿Cómo, en el lapso de un lustro, los «nuevos radicales» habían desaparecido o dejado de serlo y volcado su apoyo sobre un *outsider* que, además de implementar una drástica política antiinflacionaria y un conjunto de reformas neoliberales, no se comportaba de acuerdo con las formas democráticas?

En este contexto se realizan dos de las descripciones más exhaustivas de la cultura política de los sectores populares limeños, las de Parodi & Twanama (1993) y Murakami (2000). El primero de estos estudios se realiza sobre la base de una encuesta aplicada en los sectores de nivel socioeconómico bajo y medio bajo de Lima en el año 1990; el segundo, sobre la base de una encuesta aplicada en 1999 a los limeños de los

²¹ «Autoafirmación» es definido por el diccionario de la lengua española como «seguridad en sí mismo, defensa de la propia personalidad».

sectores A, B, C y D²². De manera general, y en contraste con las conclusiones de estudios anteriores, estos autores sostienen que la cultura política predominante entre los limeños de bajo nivel socioeconómico era de tipo «plebiscitaria»; una cultura donde la política y la participación en organizaciones sociales son medios para obtener beneficios materiales del Estado y los líderes sociales y políticos son evaluados en función de su capacidad de obtener y proveer estos beneficios, respectivamente.

Específicamente, según Parodi & Twanama (1993) esta cultura tenía tres características principales. En primer término, los entrevistados de menor nivel socioeconómico tendían a demandar del Estado un conjunto de funciones proveedoras, tales como construir colegios, hospitales, y viviendas, dar trabajo, y promover la creación de pequeñas empresas, por encima de funciones de provisión de justicia, seguridad y legislación (p. 57). En segundo término, los entrevistados de menor nivel socioeconómico pertenecían a organizaciones vecinales en una mayor proporción que los sectores populares más acomodados; sin embargo, esta pertenencia estaba motivada por razones instrumentales, asociadas a la obtención de beneficios materiales (p. 62). Así, dentro de este esquema, la política era vista como un medio para conseguir dichos beneficios desde el Estado y las preferencias por líderes vecinales estaban determinadas por su capacidad para obtenerlos. En tercer lugar, en el campo político, estas características se traducían en la tendencia de los sectores populares a depositar sus esperanzas (y votos) en aquellos líderes que ofrecían una mayor esperanza con respecto al futuro y en una alta disposición a respaldar a «un gobierno no elegido por el pueblo pero que sea justo y mejore la situación [económica]» de la ciudadanía (pp. 79-81)²³.

En términos generales, el análisis de Murakami (2000) encuentra que algunas de estas tendencias todavía subsistían hacia 1999. En efecto, las funciones proveedoras del Estado seguían siendo las más preferidas entre los sectores populares (niveles socio-económicos D y C) y la intensidad de estas preferencias era mayor en comparación con los sectores medios y altos (niveles socio-económicos B y A, respectivamente) (pp. 118-122). En el campo de la participación, el autor encuentra que los entrevistados de los sectores con mayores necesidades tendían a participar más en organizaciones con el objetivo de recibir ayuda o reclamar la atención del Estado (p. 125). Sin embargo, también encuentra que algunas de las características

²² Al momento de realización de la encuesta, Apoyo empleaba cuatro niveles socioeconómicos (A, B, C y D) para dividir a la población de Lima. Así, el estudio de Murakami explora las actitudes políticas de los limeños de todos los sectores socioeconómicos.

²³ En su estudio, Parodi & Twanama (1993) dividen a los encuestados en dos grupos: el sector de clase media baja y el de más bajo nivel socioeconómico. A su vez, este último grupo es dividido en tres subgrupos según su nivel socioeconómico. Los autores encuentran que a medida que el sector socioeconómico analizado era más bajo, los rasgos característicos de la cultura plebiscitaria eran más agudos.

registradas por Parodi y Twanama habían cambiado. Por ejemplo, en el campo de la participación, la preferencia por líderes sociales que promueven la participación era mayor. Asimismo, el estudio encuentra una menor disposición a aceptar la idea de «tener un gobierno que no sea elegido por el pueblo, siempre y cuando sea justo y mejore la situación». A pesar de estos cambios, Murakami concluye que la tendencia «plebiscitaria» todavía era válida para caracterizar la cultura política de los sectores populares limeños a finales de los años noventa (pp. 167-169).

A diferencia de los análisis previos, Tanaka & Zárata (2002) analizan la cultura política de los peruanos en su conjunto a través de tres encuestas nacionales llevadas a cabo en 1998, 1999 y 2001. La principal conclusión resulta sumamente interesante: el apoyo al sistema político y las evaluaciones de las instituciones del Estado y de la democracia parecen depender del apoyo hacia los gobernantes de turno y de la posición que estos tienen respecto de la democracia. Así, mientras en los años noventa la aprobación de la gestión (autoritaria) de Fujimori estaba asociada con actitudes menos críticas y un bajo apego a valores democráticos, durante el primer año de gobierno de Alejandro Toledo, la desaprobación de su gestión (democrática) estaba asociada a actitudes críticas con respecto al sistema político, las instituciones del Estado y la democracia (p. 4)²⁴.

Tal vez el aporte más importante de Tanaka & Zárata (2002) a la literatura sobre la cultura política de los peruanos es haber resaltado el rol que juega la esfera política como un determinante importante de las actitudes políticas. A diferencia de estudios como los de McClintock (1981) y Stokes (1995), que exploran los efectos de los cambios que se produjeron en diversas instituciones económicas, sociales y políticas durante el GRFA, Tanaka y Zárata tratan de explicar las actitudes políticas de los peruanos a partir de la coyuntura política nacional. Adicionalmente, otro avance con respecto a estudios anteriores es que su análisis no simplifica las actitudes políticas de los peruanos subsumiéndolas, de manera forzada, bajo una etiqueta única. Así, en lugar de hablar de una cultura «plebiscitaria», «clientelista conservadora», o «clasista radical movilizante», los autores rescatan, tal vez sin proponérselo, la diversidad que existe en las actitudes ciudadanas y el importante papel que juegan los factores individuales en la conformación de dichas actitudes.

²⁴ Otros hallazgos de Tanaka & Zárata (2002, p. 6) confirman algunas de las conclusiones de Parodi & Twanama (1993), y Murakami (2000). En efecto, los autores encuentran que la mayor parte de los peruanos identifica a la democracia sobre la base de sus aspectos utilitarios y la evalúa a partir de sus resultados materiales (y no sobre la base del funcionamiento institucional del régimen). Sin embargo, los autores encuentran «una suerte de conciencia republicana que apoya a la democracia por razones más de fondo», en la medida en que dicho apoyo era más alto entre quienes mostraban mayores niveles de interés en la política y en los asuntos públicos, de información sobre temas políticos, y de confianza interpersonal (p. 32).

El análisis de la cultura democrática de los peruanos realizado por Carrión & Zárate (2007) continúa estas tendencias²⁵. En efecto, los autores exploran las concepciones de los peruanos con respecto a la democracia, el apoyo al sistema político, la tolerancia política y la confianza de los peruanos en las instituciones estatales y políticas, entre otros temas, prestando atención a un conjunto de determinantes políticos y rescatando la diversidad de dichas actitudes en el nivel individual. Además, a diferencia de estudios previos, los autores emplean diversas teorías de las ciencias sociales para explicar las actitudes políticas de los peruanos (y evalúan su validez a partir de diversos análisis estadísticos de corte transversal). Emplean, por ejemplo, la teoría de la personalidad autoritaria de Adorno *et al.* (1950) para explicar las actitudes con respecto a la democracia y a las autoridades políticas, y la teoría de Putnam (1994) que vincula estas actitudes con la confianza interpersonal y el capital social²⁶.

De manera general, la lectura de Carrión & Zárate (2007) indica que, tanto las características socioeconómicas y demográficas de los entrevistados como sus lugares de residencia, experiencias cotidianas (por ejemplo, ser víctimas de actos de corrupción o delincuencia) y actitudes con respecto a la coyuntura política, son determinantes importantes de sus actitudes hacia el sistema político y la democracia²⁷. La conclusión general de los autores con respecto a las implicancias de su análisis sobre las perspectivas para la democracia es que:

[...] aunque una sólida mayoría de los peruanos apoya a la democracia, este porcentaje se encuentra entre los más bajos de la región. Parte del problema es que existe un gran descontento con el sistema político y una muy baja confianza en sus instituciones, incluyendo los gobiernos locales. La corrupción y la sensación

²⁵ Este estudio forma parte de la serie de informes nacionales del Barómetro de las Américas, una iniciativa que realiza encuestas para documentar los valores democráticos en casi todos los países del continente americano. El Perú ha sido incluido en los barómetros de 2006 y 2008. Los informes asociados a estas encuestas son Carrión & Zárate (2007, 2009); este último no ha sido reseñado debido a su reciente publicación, pero ha sido incluido en las referencias al final del capítulo. El Barómetro de las Américas es una iniciativa del Latin American Public Opinion Project (LAPOP), un programa de investigación del Departamento de Ciencia Política de la Universidad de Vanderbilt. Para más información ver: www.vanderbilt.edu/lapop/HOME.

²⁶ Además, es importante destacar que, a diferencia de estudios anteriores, y como parte de un proyecto comparativo de mayor envergadura, el análisis de Carrión & Zárate (2007) sitúa la cultura política de los peruanos en el contexto latinoamericano.

²⁷ Así, por ejemplo, los autores encuentran que la aprobación de la gestión presidencial y los niveles de riqueza material, ingreso subjetivo, e interés en la política tenían un efecto positivo sobre el apoyo al régimen político. Por el contrario, actitudes conservadoras como el gusto por el principio de autoridad y la simpatía con ideologías de derecha tienen un efecto negativo sobre dicho apoyo. Es importante destacar también que vivir en la sierra sur y tener padres que hablan un idioma nativo está asociado a actitudes desfavorables hacia el régimen político, un menor nivel de tolerancia política y una menor confianza en las instituciones del Estado (Carrión & Zárate, 2006, pp. 74-81; 86; 111-117).

de inseguridad causada por la delincuencia corroen este apoyo y confianza. [...] El desafío es entonces mejorar la calidad de la democracia, haciendo que las instituciones respondan de manera más efectiva a las demandas de la población, reduciendo así el descontento popular (p. 26).

Precisamente, el objetivo de Camacho & Sanborn (2008) es evaluar hasta qué punto las actitudes de la ciudadanía con respecto a la democracia, el sistema político y las instituciones estatales y políticas responden al desempeño del Estado en el campo de la provisión de bienestar e infraestructura básica. Sobre la base de la Encuesta Nacional de Hogares de los años 2003, 2004, 2005 y 2006, los autores realizan dos análisis complementarios: el primero explora la relación entre estas actitudes y diversos indicadores del desempeño del Estado a través de un análisis estadístico de corte transversal; el segundo evalúa los impactos que tienen la provisión pública de acceso a servicios básicos (agua, electricidad y desagüe) y programas nutricionales (vaso de leche y desayunos escolares) sobre estas actitudes.

Si bien el segundo análisis no arroja resultados concluyentes (pp. 101-102), el primer análisis revela que el desempeño del Estado sí tiene un efecto importante sobre las actitudes de la ciudadanía. En efecto, los autores encuentran que, independientemente de otros factores socioeconómicos y demográficos, residir en distritos que exhiben un mejor desempeño del Estado está asociado con un mayor compromiso con la democracia como sistema de gobierno, pero con evaluaciones más críticas acerca del desempeño del régimen político y menores niveles de confianza en las instituciones estatales y políticas. Por el contrario, en los distritos donde el desempeño del Estado es escaso, las actitudes críticas con respecto al régimen y la desconfianza en las instituciones están acompañadas de un bajo compromiso con la democracia. Así, concluyen que mientras los residentes del primer grupo de distritos serían «ciudadanos críticos» (Norris, 1999), en los últimos distritos se configuraría un patrón de actitudes que no es propicio para la consolidación de la democracia (pp. 72-76).

El más reciente estudio de las actitudes de los peruanos con respecto a la democracia es realizado por Carlos Torres en este libro. Sobre la base de un análisis estadístico de corte transversal de la Encuesta Nacional de Hogares de los años 2003 y 2006, el autor concluye que el apoyo a la democracia depende de la capacidad del sistema de proveer a los ciudadanos de beneficios políticos y no de proveerlos de beneficios económicos. Sin embargo, el análisis de aquellos ciudadanos que no emiten una opinión acerca de este tema revela que estos últimos beneficios sí serían importantes en la medida en que permiten que los ciudadanos se inserten en el debate político. En efecto, no tener necesidades insatisfechas, indicador usado por el autor para medir la provisión de beneficios económicos, está asociado a una mayor probabilidad de emitir una opinión con respecto a la democracia.

Fuera de los estudios que se ocupan exclusivamente de la descripción de la cultura política como fin en sí mismo, el principal objetivo de esta línea de investigación ha sido tratar de explicar las actitudes políticas de los peruanos a partir de factores individuales y contextuales, sean estos relacionados con cambios estructurales, el desempeño del Estado o la coyuntura política. Es este último campo, en el que se exploran los determinantes contextuales de la opinión pública, donde reside la principal tarea de investigación en el futuro. Como fue mencionado, un aspecto positivo, al igual que en el caso del estudio de la aprobación presidencial, es que en este campo existe ya una cantidad suficiente de estudios para estimular el debate y promover el desarrollo de esta agenda.

2.3 Actitudes frente al proceso de descentralización²⁸

Como fue mencionado anteriormente, es poco lo que sabemos acerca de las preferencias de los peruanos con respecto a políticas públicas específicas, y menos aún acerca de los determinantes de estas últimas. Las actitudes de los peruanos con respecto al proceso de descentralización constituyen la excepción. A partir de 2001, se comenzó a delinear e implementar una estrategia para descentralizar el Estado. En la medida en que el proceso de descentralización estuvo acompañado de un conjunto de reformas que buscaban promover la democracia directa en el nivel local (presupuestos participativos, consejos de coordinación local, entre otros), el éxito del proceso de descentralización dependía, al menos en parte, de la identificación de los ciudadanos con el proceso y de su voluntad a participar en él. En este contexto, se desarrollaron un conjunto de estudios con el objetivo de documentar las actitudes de los peruanos con respecto a la descentralización²⁹.

Trivelli (2002) y Zárate & Trivelli (2005) analizan las opiniones de los peruanos con respecto a la descentralización a través de una encuesta realizada en cinco macrorregiones en 2001 y de dos encuestas realizadas en siete departamentos en 2003 y 2005, respectivamente³⁰. El principal hallazgo de estos estudios es que si bien la mayoría de peruanos se mostraba favorable al proceso de descentralización,

²⁸ Esta sección resume aquellos estudios a los cuales el autor tuvo acceso directo. Sin embargo, existen otros trabajos realizados acerca de las percepciones de diversos actores (ciudadanos, líderes y autoridades políticas) sobre el proceso. Para mayor información, véase Gonzales & Shiva (2007, pp. 12-19).

²⁹ El auge de los estudios sobre las opiniones de los peruanos con respecto al proceso de descentralización está asociado a una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) que busca apoyar al proceso de descentralización. En este contexto, dicha agencia financió un conjunto de estudios conducidos por un equipo del IEP liderado por Carolina Trivelli y Patricia Zárate.

³⁰ Las macrorregiones son Norte, Sur, Centro, Selva Alta y Lima/Callao (Trivelli 2002, p. 7); los siete departamentos, Ayacucho, Cusco, Huánuco, Junín, Pasco, San Martín y Ucayali (Zárate & Trivelli 2005, p. 1).

este no era comprendido por todos de la misma manera. Mientras para un grupo de encuestados el proceso de descentralización significaba oportunidades de desarrollo local en la forma de mayores recursos, para otro el proceso significaba una opción para obtener una mejor representación e incentivar la participación local. Para un tercer grupo, una mayor descentralización implicaba una mayor presencia del Estado en el ámbito local y no una transferencia de poder decisión, programas y oficinas, o recursos económicos desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales (regionales, provinciales, distritales)³¹.

Con el fin de evaluar el grado en que los peruanos estaban efectivamente comprometidos con el proceso de descentralización, Trivelli (2002) construye un índice que resume cuatro conjuntos de variables: 1) el conocimiento de los entrevistados acerca de lo que significa descentralización (transferencia de poder de decisión hacia instancias subnacionales de gobierno); 2) el conocimiento acerca de lo que el proceso de descentralización implica (mayor poder para municipios y regiones; 3) las actitudes descentralistas vs. centralistas y 4) la disposición a participar en el proceso. Aunque diversos análisis revelan que existe una relación entre el «índice descentralista» y algunas variables socioeconómicas, demográficas y de residencia, la conclusión principal a la que arriba Trivelli es que no hay un perfil único que describe a los peruanos que están identificados con el proceso (p. 29).

Zárate (2002) explora las opiniones de los peruanos con respecto al proceso de descentralización desde una perspectiva cualitativa. Específicamente, el equipo de investigación desarrolló 44 grupos focales en los departamentos de Lima, Arequipa, La Libertad, Junín, San Martín y Loreto³². En estos grupos se exploró, además de las opiniones con respecto a la descentralización y sus expectativas con respecto al proceso, las visiones de los participantes acerca del país y del centralismo, así como la posible relación de estas opiniones con la gobernabilidad. En gran medida, los resultados de esta investigación sustentan las conclusiones de los estudios realizados sobre la base de encuestas: el proceso de descentralización estaba acompañado de diversas expectativas debido a que era comprendido de distintas maneras por los ciudadanos.

³¹ Además de contener información acerca de las actitudes de los peruanos con respecto al proceso de descentralización, Zárate & Trivelli (2005) también recogen opiniones con respecto al desempeño de las autoridades regionales y locales, la capacidad de respuesta de los gobiernos locales, y la participación de los entrevistados en diversos espacios. Si bien la comparación de los resultados obtenidos en las encuestas de 2003 y 2005 revela algunos cambios y continuidades interesantes, estos no se discuten en el presente capítulo debido limitaciones de espacio.

³² Los factores que se tomaron en cuenta para conformar los grupos fueron sexo, edad, nivel educativo y área de residencia (rural vs. urbana). En el caso de los grupos focales realizados en Lima Metropolitana, el área de residencia fue reemplazada por el nivel socioeconómico (BC y DE) (Zárate, 2002, pp. 5-10).

A pesar de estas diferencias, los grupos focales permiten arribar a una suerte de visión común de los peruanos acerca del proceso de descentralización. En un país con grandes potencialidades desaprovechadas por la incapacidad del Estado y el centralismo, no solo del gobierno central, sino de los sucesivos núcleos de poder político y económico subnacionales, la descentralización se constituía como una oportunidad para promover el desarrollo local y acercar el Estado a la ciudadanía. Además de estas expectativas instrumentales, la descentralización era también vista por muchos peruanos como una oportunidad para ser compensados por desigualdades e injusticias históricas (pp. 35-37). Tal vez la principal conclusión a la que arriba Zárata es acerca de los efectos inesperados que podía tener el proceso de descentralización sobre la gobernabilidad y el futuro de la democracia: la combinación de altas expectativas y escasez de opciones políticas consolidadas y capacidad de gestión, podía llevar a una crisis de gobernabilidad en el nivel local. Y, lo que es potencialmente más grave, eventualmente, esta crisis podía traducirse en un descontento no solo con la descentralización misma, sino con el sistema político y la democracia (p. 40). Estas palabras describen de manera precisa lo que sucede en diversas localidades hoy en día.

El más reciente estudio acerca de las opiniones de los peruanos con respecto a la descentralización es realizado por Gonzales & Shiva (2007). El principal objetivo de la investigación es determinar cuál era la percepción de la población con respecto a los beneficios de la descentralización. El índice que emplean los autores para resumir estas percepciones recoge las respuestas de los entrevistados a cuatro ítems incluidos en la Encuesta Nacional de Hogares acerca de si la descentralización había implicado una mayor participación en la toma de decisiones, una mejora en los servicios, una mayor atención a las demandas de los ciudadanos y menores niveles de injusticia y abuso por parte de las autoridades locales (pp. 33-34). El índice tiene un rango de 0 a 20, donde mayores valores responden a mejores percepciones de los beneficios de la descentralización.

Es importante mencionar que los autores incorporan en su análisis el hecho de que la «decisión» de algunos entrevistados de no responder a estos ítems puede obedecer a patrones sistemáticos (si los que no responden tienden, por ejemplo, a tener un menor nivel educativo que los que sí lo hacen). Dichos patrones, a su vez, pueden sesgar cualquier inferencia realizada únicamente a partir de las opiniones que sí son reveladas. A continuación, a través del método de Heckman para corregir datos por sesgo de selección, los autores analizan los determinantes del índice de percepción de los beneficios de la descentralización para luego producir una cifra corregida del índice por regiones. Esta cifra revela cuál hubiera sido la percepción de los beneficios de la descentralización si todos los entrevistados hubieran revelado una opinión. Los autores encuentran que las cifras corregidas son más críticas de los beneficios de la descentralización que

las cifras originalmente estimadas. En el caso de los departamentos con evaluaciones más extremas, por ejemplo, mientras Loreto exhibe un índice estimado de 12,10 y un índice corregido de 11,08, Tacna exhibe índices de 6,76 y 5,91, respectivamente. Estos resultados se deben a que aquellos individuos que tienen una menor probabilidad de revelar una opinión acerca de los beneficios de la descentralización son aquellos que tienen una visión más crítica de dichos beneficios³³.

La principal motivación detrás de los trabajos resumidos en esta sección es que el éxito del proceso de descentralización depende, al menos en parte, del respaldo, interés y participación de la ciudadanía. Si bien estos estudios describen qué y cómo piensan los peruanos con respecto al proceso, todavía es necesario conectar las actitudes y las opiniones de la ciudadanía con la reforma misma. De manera más específica, la principal tarea pendiente es analizar hasta qué punto actitudes y opiniones favorables son producto del éxito del proceso. Asimismo, sería interesante invertir esta relación y explorar si el éxito de la reforma depende, efectivamente, de las actitudes y opiniones de la ciudadanía. Por último, es importante enfatizar que la descentralización es solo una de las políticas públicas sobre las cuales los peruanos poseen opiniones y actitudes. Así, la exploración de opiniones y actitudes con respecto a otras políticas debe formar parte de la agenda de investigación en el campo de la opinión pública.

3. REFLEXIONES FINALES

Como se ha podido apreciar, entre los trabajos reseñados hay varios ejemplos de investigaciones que tienen como principal objetivo la descripción de su objeto de estudio. En el campo del comportamiento político, por ejemplo, Portocarrero y Millán (2001), Portocarrero *et al.* (2001) y Portocarrero *et al.* (2004) describen de manera detallada los patrones de trabajo voluntario y donaciones de los peruanos. En el campo de la opinión pública, Parodi & Twanama (1993) y Murakami (2000) describen de manera detallada la cultura política de los limeños. Otras investigaciones buscan explicar el objeto de estudio a partir de diversas teorías. Por ejemplo, Carrión & Zárate (2007) emplean la teoría de la personalidad autoritaria y teorías acerca de la confianza interpersonal y el capital social, entre otras, para explicar diversas actitudes

³³ De manera más específica, en primer término, Gonzales & Shiva (2007) encuentran que ser de sexo masculino, residir en áreas urbanas, tener un mayor nivel educativo y de ingresos, tener una mejor opinión acerca de las instituciones del Estado y una mayor valoración de la democracia, estar más informado acerca de la política, y estar más interesado en ella está asociado con una mayor probabilidad de emitir una opinión (p. 48). En segundo término, encuentran que tener un mayor nivel educativo y de ingresos, residir en áreas urbanas, tener una mejor opinión acerca de las instituciones del Estado y una mayor valoración de la democracia, ser más jóvenes y tener un mayor interés en la política está asociado con un mayor índice de percepción de los beneficios de la descentralización (pp. 48-50).

políticas, mientras que Camacho & Sanborn (2008) emplean teorías culturales e instrumentales del apoyo al sistema político para explicar la relación que existe entre el desempeño del Estado y las actitudes de los peruanos con respecto a las instituciones estatales y políticas, el régimen político y la democracia³⁴.

Lamentablemente, son pocos los análisis que han trascendido el nivel descriptivo e intentado explicar los comportamientos y opiniones políticas de los peruanos de manera sistemática. Las investigaciones futuras en este campo deben incorporar un esfuerzo explícito por explicar el objeto de estudio empleando, reformulado y construyendo teorías que establezcan relaciones causales entre diversos fenómenos. Cabe aclarar aquí que cualquier estudio, por más descriptivo que sea su objetivo, constituye una contribución a cualquier programa de investigación, en la medida en que no se puede comprender algo cuyas características no se conocen. De este modo, el estudio del comportamiento político de masas en el Perú también podría beneficiarse de estudios descriptivos rigurosos, que trasciendan la caracterización casual y periodística.

Los estudios reseñados también permiten ilustrar lo errado que resulta asociar los métodos cualitativos y cuantitativos con descripción y explicación, particularidad y generalidad, respectivamente. Como fue mencionado, la distinción entre investigaciones descriptivas y explicativas no está dada por el método de análisis que emplean, sino por el tipo de preguntas a la que intentan dar respuesta y por el uso que hacen de cuerpos teóricos para establecer relaciones causales. Así, una investigación como la de Portocarrero *et al.* (2006), por ejemplo, basada en el estudio detallado de diversas organizaciones sociales a través de entrevistas, grupos focales, observación no participante y etnografías, contribuye a comprender la relación entre la participación en dichas organizaciones, la generación de capital social y el desarrollo de normas y valores democráticos en la medida en que dialoga con un cuerpo teórico. En el otro extremo, una investigación como la de Trivelli (2002) revela, entre otros resultados, que el grado de compromiso con el proceso de descentralización se relaciona de manera positiva con el ingreso familiar, el grado de educación y el nivel de información política de los entrevistados (p. 32). Si bien estos hallazgos son interesantes, por sí solos no nos ayudan a comprender el porqué de estas relaciones; para ello sería necesario un mayor trabajo empírico con fines inductivos o emplear alguna teoría que esclarezca estas relaciones.

Aunque equivocada, la asociación de los métodos cualitativos con la descripción y la particularidad ha llevado a relegarlos a un segundo plano en el estudio del

³⁴ De más está decir que muchas investigaciones combinan ambos objetivos y que cualquier clasificación que se haga usando estas dos categorías necesariamente obviará los «grises» que hay entre ambos extremos.

comportamiento político de masas. Aquí se considera que los métodos cualitativos y cuantitativos son complementarios en la medida en que ambos pueden contribuir a una mejor descripción y explicación del objeto de estudio. Asimismo, y de manera más importante, los métodos cualitativos y cuantitativos son complementarios en la medida en que las ventajas de cada uno pueden ser balanceadas por las del otro: mientras los análisis comparativos y los estudios de caso son más útiles que los análisis estadísticos para la generación de hipótesis o teorías, los segundos son superiores a los primeros para examinar la validez de estas hipótesis y teorías (Lijphart, 1971). Si bien ninguna de las investigaciones reseñadas emplea este esquema de «división del trabajo» entre métodos de manera explícita, varias emplean ambos métodos para profundizar la comprensión de sus objetos de estudio³⁵.

Antes de concluir, es importante reconocer que cualquier discusión acerca de los métodos disponibles para la investigación del comportamiento político de masas estaría incompleta si no se consideran los métodos experimentales. En su formulación más sencilla, estos métodos tratan de evaluar los efectos de un tratamiento (o variable independiente) sobre otra variable de interés a partir de las diferencias que se observan en esta última variable entre un grupo de tratamiento y otro de control. Para ello, se asigna a los sujetos del experimento (individuos) a estos grupos de manera aleatoria eliminando de esta manera cualquier sesgo por variables observables y no observables, y asegurando que cualquier diferencia observada entre estos grupos sea producto del tratamiento cuyo efecto se desea analizar. Si bien estos métodos aún no han sido empleados en el análisis del comportamiento político y de la opinión pública en el Perú, su uso está ampliamente difundido en la ciencia política debido a que son los más poderosos para evaluar la validez de hipótesis causales (Campbell & Stanley, 1963)³⁶. Como resulta obvio, proponer una agenda de investigación que incorpore el uso de estos métodos escapa a los alcances de este capítulo; esta breve digresión solamente busca llamar la atención acerca de la existencia de estos métodos y promover la apertura hacia los mismos.

Resumiendo las conclusiones y reflexiones que se han planteado a la largo de este balance, los estudios del comportamiento político de masas deben tratar de describir cómo se comportan las personas con respecto a la política y qué piensan con respecto

³⁵ Véase, por ejemplo, Dietz (1986), Dietz (2001), McClintock (1981) y Stokes (1995). Los equipos de investigación del CIUP y del IEP que han explorado la participación en el tercer sector y las actitudes relacionadas con el proceso de descentralización, respectivamente, han producido estudios cuantitativos y cualitativos. En el caso del CIUP, véase, por ejemplo, Portocarrero y Millán (2001) y Portocarrero *et al.* (2006), respectivamente; en el caso del IEP, Trivelli (2002) y Zárate (2002).

³⁶ Para una revisión acerca del uso de los métodos experimentales en la ciencia política, véase, por ejemplo, Gerber & Green (2002) y Kinder & Palfrey (1993).

a ella, pero sobre todo, deben tratar de explicar, de determinar por qué las personas se comportan u opinan de la manera en que lo hacen. Para ello deben explotar las fortalezas y debilidades de los diversos métodos a su disposición, teniendo en cuenta que el uso de más de uno de ellos permite una mayor comprensión del objeto de estudio. Finalmente, estas investigaciones deber tratar de dar respuesta a interrogantes teóricas más amplias. Debido a que el estudio sistemático del comportamiento y las opiniones políticas de los peruanos está aún en sus inicios, existen grandes oportunidades para realizar contribuciones de este tipo.

REFERENCIAS

- Arce, Moisés (2003). Political violence and presidential approval in Peru. *Journal of Politics* 65 (2), pp. 572-583.
- Armijo, Leslie Elliott, Thomas J. Biersteker & Abraham F. Lowenthal (1995). The Problems of Simultaneous Transitions. En Larry Diamond & Marc F. Plattner (editores), *Economic Reform and Democracy*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, pp. 226-240.
- Camacho, Luis Antonio & Cynthia A. Sanborn (2008). *Desempeño del Estado y sostenibilidad democrática en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Unviersidad del Pacífico y Consorcio de Investigación Económica y Social, Documento de Trabajo 83.
- Campbell, Donald T. & Julian C. Stanley (1963). *Experimental and Quasi-Experimental Designs for Research*. Boston: Houghton Mifflin.
- Carrión, Julio F. (1996). La opinión pública: ¿de identidades a intereses? En Fernando Tuesta Soldevilla (editor), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 277-302.
- Carrión, Julio F. (1999). La popularidad de Fujimori en tiempos ordinarios, 1993-1997. En Fernando Tuesta Soldevilla (editor), *El juego político: Fujimori, la oposicion y las reglas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 231-246.
- Carrión, Julio F (2006). Public opinion, market reforms, and democracy in Fujimori's Peru. En Julio Carrión (editor), *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*. University Park: Penn State University Press, pp. 126-149.
- Carrión, Julio F. y Patricia Zárate (2007). *Cultura política de la democracia en el Perú: 2006*. Lima: IEP.
- Carrión, Julio F. y Patricia Zárate (2009). *Cultura política de la democracia en el Perú: 2008. El impacto de la gobernabilidad*. Lima: IEP.
- Dietz, Henry (1986). *Pobreza y participación política bajo un régimen militar*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.

- Dietz, Henry (2001). *Pobreza urbana, participación política y política estatal: Lima 1970-1990*. Lima: Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Dietz, Henry y William E. Dugan (1996). Clases sociales urbanas y comportamiento electoral en Lima: un análisis de datos agregados. En Fernando Tuesta Soldevilla (editor), *Los enigmas del poder: Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 277-302.
- Elkins, David J. y Richard E. B. Simeon (1979). A cause in search of its effect, or what does political culture explain? *Comparative Politics* 11 (2), pp. 127-145.
- Fiorina, Morris P. (1978). Economic retrospective voting in American national elections: A micro-analysis. *American Journal of Political Science* 22 (2), pp. 426-443.
- Gerber, Alan & Donald Green (2002). Reclaiming the experimental tradition in Political Science. En Ira Katznelson & Helen V. Milner (editores), *Political Science: State of the Discipline*. Nueva York: Norton, pp. 805-832.
- Gonzales C., Alberto & Marco Shiva R (2005). *Evaluando los determinantes de la percepción de beneficios de la descentralización en el Perú: un análisis a nivel departamental*. Informe Final de Investigación, Concurso de Investigación ACIDI-IDRC 2005, Consorcio de Investigación Económica y Social.
- Gurr, Ted (1970). *Why Men Rebel*. Princeton: Princeton University Press.
- Haggard, Stephan & Robert Kauffman (1995). *The Political Economy of Democratic Transitions*. Princeton: Princeton University Press.
- Hirschman, Albert O. (1970). *Exit, Voice, and Loyalty: Responses to Decline in Firms, Organizations, and States*. Cambridge: Harvard University Press.
- Kelly, Jana Morgan (2003). Counting on the past or investing in the future? Economic and political accountability in Fujimori's Peru. *Journal of Politics* 65 (3), pp. 864-880.
- Kinder, Donald R. & Thomas R. Palfrey, eds (1993). *Experimental Foundations of Political Science*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- Lazarsfeld, Paul F (1957). Public opinion and the classical tradition. *Public Opinion Quarterly* 21 (1), pp. 39-53.
- Lijphart, Arend (1971). Comparative politics and the comparative method. *American Political Science Review* 65 (3), pp. 682-693.
- McClintock, Cynthia (1981). *Peasant Cooperatives and Political Change in Peru*. Princeton: Princeton University Press.
- Muller, Edward N., Henry Dietz & Steven E. Finkel (1991). Discontent and the expected utility of rebellion: The case of Peru. *American Political Science Review* 85 (4), pp. 1261-1282.

- Murakami, Yusuke (2000). *La democracia según C y D: un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima: IEP - The Japan Center for Area Studies.
- Norris, Pippa (1999). Conclusions: The growth of critical citizens and its consequences. En Pippa Norris (editor), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Government*. Nueva York: Oxford University Press, pp. 257-272.
- Page, Benjamin I. & Robert Y. Shapiro (1983). Effects of public opinion on policy. *American Political Science Review* 77 (1), pp. 175-190.
- Parodi, Jorge & Walter Twanama (1993). Los pobres, la ciudad y la política: un estudio de actitudes. En Jorge Parodi (editor), *Los pobres, la ciudad y la política*. Lima: CEDYS, Centro de Estudios de Democracia y Sociedad, pp. 19-89.
- Popkin, Samuel L. (1994). *The Reasoning Voter: Communication and Persuasion in Presidential Campaigns*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Portocarrero S., Felipe & Armando Millán F (2001). *Perú, ¿país solidario?* Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Portocarrero S., Felipe & Cynthia A. Sanborn (editores) (2003). *De la caridad a la solidaridad: filantropía y voluntariado en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 289-321.
- Portocarrero S., Felipe, Armando Millán & James Loveday (2004). *Voluntarios, donantes y ciudadanos en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Portocarrero S., Felipe *et al.* (2006). *Capital social y democracia: explorando normas, valores y redes sociales en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Portocarrero S., Felipe, James Loveday & Amando Millán (2001). *Donaciones y trabajo voluntario: los jóvenes de Lima Metropolitana*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico.
- Putnam, Robert D., con la colaboración de Robert Leonardi & Raffaella Y. Nanetti (1994). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, Robert D. (2000). *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*. Nueva York: Simon and Schuster.
- Robinson, William S. (1950). Ecological correlations and the behavior of individuals. *American Sociological Review* 15 (3), pp. 351-357.
- Salamon, Lester M., S. Wojciech Sokolowski & Regina List (2003). *Global Civic Society: An Overview*. Baltimore: Center for Civil Society Studies - Institute for Policy Studies - Johns Hopkins University.

- Sanborn, Cynthia A. & Enrique Mendizábal (2003). Voluntarios, jóvenes y democracia: el caso de la Asociación Civil Transparencia. Felipe Portocarrero & Cynthia A. Sanborn (editores), *De la caridad a la solidaridad: filantropía y voluntariado en el Perú*. Lima: Centro de Investigación de la Universidad del Pacífico, pp. 289-321.
- Schmidt, Gregory (1996). Comportamiento electoral estratégico: la fuerza oculta en el Tsunami. En Fernando Tuesta Soldevilla (editor), *Los enigmas del Poder: Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 277-302.
- Seligson, Mitchell A. (1980). Trust, efficacy and modes of political participation: A study of Costa Rican peasants. *British Journal of Political Science* 10 (1), pp. 75-98.
- Stimson, James A., Michael, B. MacKuen & Robert S. Erikson (1995). Dynamic representation. *American Political Science Review* 89 (3), pp. 543-65.
- Stokes, Susan C. (1995). *Cultures in Conflict: Social Movements and the State in Peru*. Berkeley: University of California Press.
- Stokes, Susan C. (1996). Reforma económica y opinión pública en Perú, 1990-1995. En Fernando Tuesta Soldevilla (editor), *Los enigmas del Poder: Fujimori 1990-1996*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Stokes, Susan C. (1999). La opinión pública y la lógica del neoliberalismo. En Fernando Tuesta Soldevilla (editor), *El juego político: Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert, pp. 201-229.
- Tanaka, Martín & Patricia Zárate (2002). *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú, 1998-2001*. Mimeo. IEP.
- Trivelli, Carolina (2002). *¿Somos o no descentralistas? Análisis de una encuesta de opinión en el Perú*. Lima: IEP. Documento de Trabajo 124.
- Verba, Sydney, Kay Lehman Schlozman & Henry E. Brady (1995). *Voice and Equality: Civic Voluntarism and American Politics*. Cambridge: Harvard University Press.
- Weyland, Kurt (2000). A paradox of success? Determinants of political support for President Fujimori. *International Studies Quarterly* 44 (3), pp. 481-502.
- Zárate, Patricia (2002). *Percepciones ciudadanas sobre el proceso de descentralización del Estado: una aproximación cualitativa*. Lima: IEP, Documento de Trabajo 122.
- Zárate, Patricia & Carolina Trivelli (2005). *Encuesta de percepción ciudadana sobre el proceso de descentralización*. Lima: IEP - USAID Perú - PRODES.

ECONOMÍA Y POLÍTICA EN LA OPINIÓN PÚBLICA: UN ANÁLISIS DE LA POPULARIDAD PRESIDENCIAL EN EL PERÚ*

Moisés Arce y Julio F. Carrión

INTRODUCCIÓN

Los estudios académicos sobre la opinión pública peruana han mostrado un crecimiento importante en los últimos veinte años. Este crecimiento ha estado asociado con la explosión de agencias encuestadoras y la creciente disposición de agencias externas para financiar tales estudios. Estos estudios muestran que las encuestas de opinión tienen una utilidad que va más allá del esporádico artículo o titular periódico. De hecho, las encuestas pueden ser un mejor instrumento de medición de las actitudes y el comportamiento político que un simple análisis de resultados electorales. Mientras que el análisis de los resultados electorales oficiales nos permite llegar a conclusiones sobre preferencia electoral y lugar de residencia, las encuestas nos ofrecen una mayor riqueza de información y nos permiten examinar en mayor profundidad las actitudes ciudadanas y su impacto sobre el comportamiento político que va más allá del acto electoral.

Como se señala en Carrión & Zárate (2007), cuatro han sido los temas que más han concitado la atención de los estudiosos de la opinión pública: estudios sobre la popularidad presidencial (Arce, 2003; Carrión, 1998, 1999; Kelly, 2003; Stokes, 1996, 2001; Weyland, 2000); análisis de actitudes frente a la democracia y las instituciones políticas (Carrión & Zárate, 2007, 2009; Parodi, 1993; Murakami, 2000; Tanaka & Zárate, 2002); estudios de comportamiento electoral y participación política (Aramburú, Bernalles & Torres, 1997; Dietz, 1980, 1998; Muller, Dietz & Finkel, 1991; Torres Guzmán, 1989)¹; y análisis sobre diversos temas de interés

* Partes de este capítulo han sido tomados de Moisés Arce y Julio F. Carrión (2010), *Presidential Support in a Context of Crisis and Recovery in Peru, 1985-2008*, *Journal of Politics in Latin America* 2 (1), pp. 31-51.

¹ Los estudios de comportamiento electoral basados no en encuestas sino en datos oficiales son también numerosos. Véanse, por ejemplo, Bernalles (1980), Cameron (1994) y Tuesta Soldevilla (1983, 1985, 1989).

coyuntural (consumo de drogas, medio ambiente, actitudes frente a la descentralización, reformas del mercado, entre otros).

El presente trabajo tiene un doble objetivo: en primer lugar, nos interesa introducir brevemente al lector a la problemática del «voto económico» en el contexto de las teorías del comportamiento electoral. En segundo lugar nos proponemos avanzar el debate sobre los determinantes de la popularidad presidencial en el Perú a partir del análisis de la serie más extensa de datos disponible, que comienza en agosto de 1985 y termina en junio de 2008. Nuestra estrategia general es hacer explícito el marco conceptual en el que se mueve nuestro análisis empírico.

Los estudios de popularidad presidencial en el Perú han suscitado un interesante debate entre politólogos. Desde el inicio de su mandato, el impresionante nivel de apoyo alcanzado por Alberto Fujimori (1990-2000) empezó a concitar la atención de los observadores. Los primeros análisis de su popularidad, varios de ellos escritos originalmente en inglés, argumentaban que, a diferencia de lo encontrado en la literatura existente en los países de alto desarrollo económico, la popularidad de Fujimori no parecía estar centralmente determinada por factores económicos (Carrión, 1998, 1999; Stokes, 1996, 2001; Weyland, 2000). Estos trabajos serían luego desafiados por estudios que incorporaban una mayor cantidad de información temporal, introducían técnicas de estimación econométricas novedosas y enfatizaban aspectos descuidados en análisis previos, tales como el impacto de la violencia política y el carácter ideológico del gobierno (Arce, 2003; Kelly, 2003).

Con la desaparición del gobierno fujimorista se registró un notable descenso en los estudios de popularidad presidencial. No creemos que exista un trabajo académico dedicado a analizar el caso de la presidencia de Alejandro Toledo (2001-06) o que incluya los años de su gobierno en el análisis respectivo. Este trabajo intenta cubrir este vacío. El contraste entre Fujimori y Toledo es también muy interesante analíticamente hablando. El gobierno de Fujimori empezó en un clima de incertidumbre económica con alta inflación y crisis social reflejada también en los altos niveles de violencia política. El gobierno de Toledo, en cambio, se desarrolló en un clima de estabilidad macroeconómica con crecimiento productivo y en un contexto de pacificación social. Sin embargo, la apreciación pública de estos dos gobiernos es marcadamente diferente y convierten a Toledo en un presidente menos popular en comparación a Fujimori.

Utilizando una técnica de estimación econométrica que toma en consideración la heteroscedasticidad² en la variable dependiente (aprobación presidencial), e incluyendo

² La heteroscedasticidad se encuentra presente cuando la varianza de las perturbaciones no es constante en todas las observaciones. Su presencia viola uno de los supuestos de la regresión lineal.

la serie más extensa de datos hasta el momento —que va desde el primer gobierno de Alan García (1985-1990) hasta casi dos años después del inicio de su segunda administración (2006 al presente)— nuestro estudio reexamina el tema de la relación entre economía, política y seguridad pública en el caso específico de la aprobación presidencial. En la parte empírica de nuestro trabajo argumentamos que el peso teórico dado a la crisis económica ha producido una serie de interpretaciones contrapuestas. Pero estas interpretaciones poseen un rasgo en común: enfatizan la ausencia de votación económica normal³. Nosotros, por el contrario, argumentamos que la diversidad de interpretaciones y hallazgos empíricos surge del alto grado de volatilidad de los indicadores económicos y del descuido de la investigación en considerar la naturaleza de alta varianza de la popularidad presidencial. En nuestro trabajo analizamos tanto el impacto de variables económicas como de eventos políticos centrales en la determinación de la aprobación presidencial entre agosto del 1985 y junio de 2008. Nuestros hallazgos, basados en el uso del *Exponential Generalized Autoregressive Conditional Heteroskedasticity* (EGARCH)⁴, sugieren que los efectos de la situación económica en la popularidad presidencial se aproximan a la votación económica normal en un grado mayor de lo previamente aceptado. Tanto en períodos de crisis como en los de recuperación, los votantes peruanos prestan atención al desempeño económico. Lo que cambia es la importancia específica de la variable económica.

1. EL VOTO ECONÓMICO

Se conoce con el nombre de «voto económico» al estudio del impacto de las variables económicas (desempeño económico) en las decisiones electorales de los votantes. Por extensión, el término «voto económico» se utiliza también para determinar la influencia de la economía en la aprobación presidencial (o jefes del ejecutivo, en los sistemas parlamentarios). La idea detrás de este concepto es muy simple y ha sido expuesta de la siguiente manera por uno de sus mejores estudiosos: «cuando la economía empeora, el gobierno pierde votos» (Lewis-Beck, 1988, p. 8). El voto económico como campo de conocimiento se ubica dentro de la problemática general del estudio del comportamiento electoral. Antes de continuar con nuestra discusión de cómo la economía influye sobre las evaluaciones ciudadanas de sus gobernantes es importante añadir unas líneas sobre la evolución del debate conceptual del comportamiento electoral.

³ En la siguiente sección explicamos con detalle en qué consiste el «voto económico normal». En breve, el voto económico normal existe cuando los votantes toman en cuenta la situación de la economía al momento de evaluar el desempeño de sus gobernantes, castigándolos si la economía empeora.

⁴ Más adelante explicamos por qué su uso es apropiado en este contexto.

El análisis contemporáneo del comportamiento electoral empieza en realidad con los trabajos de Paul Lazarsfeld y Bernard Berelson, pioneros en el estudio empírico de la opinión pública. En sus dos libros más importantes *The People's Choice: How the Voter Makes Up his Mind in a Presidential Campaign* (Lazarsfeld, Berelson & Gaudet, 1948) y *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign* (Berelson, Lazarsfeld & McPhee, 1954), argumentan que los votantes no actúan tanto como consumidores sino como personas pertenecientes a grupos sociales, siendo influenciados más por sus adscripciones étnicas, sociales y religiosas que por los mensajes y los medios durante las campañas electorales. Esta teorización argumenta en favor de un modelo sociológico de comportamiento electoral. Esta aproximación es conocida como la Escuela de Columbia, porque Lazarsfeld y Berelson eran prominentes miembros del Bureau of Applied Social Research de la Universidad de Columbia, en el estado de Nueva York.

A comienzos de los años sesenta, este modelo fue desafiado por politólogos asociados al Survey Research Center de la Universidad de Michigan. El trabajo titulado *The American Voter* (Campbell, Converse, Miller & Stokes, 1960) argumenta que en la decisión electoral se debe distinguir entre factores de corto y de largo aliento. Entre los factores de largo aliento el más importante es la identidad partidaria. Los autores del *The American Voter* manifiestan que los factores de corto aliento (temas específicos de la campaña y características personales de los candidatos) son los más importantes en la decisión del voto, ya que estos factores se encuentran temporalmente más cercanos a dicha decisión. En un trabajo posterior, uno de los autores asociados con el modelo de Michigan, Philip Converse, sostiene que en ausencia de factores que lo perturben, existe un «voto normal» (Converse, 1966) bajo el cual los votantes son influenciados fundamentalmente por la identidad partidaria⁵. El sesgo político del modelo de Michigan es, sin dudas, diferente del modelo sociológico de la escuela de Columbia.

Posteriormente, el modelo de Michigan fue desafiado por aquellos que consideran que los votantes son individuos racionales que buscan maximizar su utilidad. El trabajo pionero desde esta perspectiva es *An Economic Theory of Democracy* de Anthony Downs (1957), pero los estudios que más directamente contradicen los estudios de Michigan son los libros de V. O. Key (*The Responsible Electorate*, 1966) y Morris Fiorina (*Retrospective Voting in American National Elections*, 1981). Tanto Key como Fiorina argumentan que los votantes deciden en función de una evaluación retrospectiva del gobierno de turno (ver también Kiewit & Rivers, 1985).

⁵ Para un análisis breve del Modelo de Michigan y sus variantes, se puede consultar Asher (1983) y Beck (1986).

Fiorina rechaza la concepción de identidad partidaria presente en el modelo de Michigan, pues la interpreta como un hecho de psicología social, y argumenta, en cambio, que la identidad partidaria no es nada más que el cálculo resultante de evaluaciones retrospectivas del desempeño del gobierno en el poder (Fiorina, 1981, p. 81). Esta aproximación es conocida como el modelo retrospectivo del comportamiento electoral.

Es en este contexto teórico que una serie de autores empiezan también a examinar el impacto del desempeño económico en el comportamiento electoral y en la aprobación de líderes políticos. La hipótesis es que los votantes evalúan de manera retrospectiva el comportamiento de la economía y que tal evaluación tendrá efectos políticos. Estos estudios vienen a ser conocidos como análisis del «voto económico» y constituyen en estos momentos una creciente «industria» dentro de la ciencia política. La literatura es demasiado extensa para resumirla en breves párrafos, pero algunos de estos debates serán reseñados en la siguiente sección y el lector interesado en una introducción general al tema del voto económico debiera consultar Lewis-Beck & Stegmaier (2008), y Nannestad & Paldam (1994). En términos generales, el estudio del voto económico se divide en dos líneas de investigación: el impacto de la economía en la decisión electoral y en la popularidad presidencial (o del ejecutivo). Nuestro trabajo se centra en la segunda línea de investigación. Recordemos que el punto central del voto económico normal es que los líderes políticos son castigados (en las ánforas o en las encuestas) cuando la economía anda mal, y son recompensados cuando ella anda bien.

¿Existe voto económico normal en el Perú?

La crisis económica en las democracias emergentes ha llevado a una variedad de distintas interpretaciones sobre los factores que influyen en el apoyo a los presidentes. En contextos de crisis económica, cuando lo que está en juego es importante, algunos estudios argumentan que los ciudadanos se desvían del voto económico normal. Los votantes pueden interpretar las malas noticias económicas como el preludio de buenas condiciones económicas y, por lo tanto, se movilizarían en apoyo del gobierno de turno en lugar de castigarlo. Esta idea está basada en las experiencias de los años noventa, en la cual dolorosas medidas económicas fueron adoptadas para reducir la inflación y estabilizar la economía. Los presidentes argumentaban que el dolor presente del ajuste económico era necesario para alcanzar la recuperación y bonanza futura. Cuando los votantes aceptaban este raciocinio adoptaban una postura que se desviaba del voto económico normal y que fue identificada como «intertemporal» por Susan Stokes (1996, 2001). Otros estudios sugieren que en la presencia de alta inflación o hiperinflación los votantes simplemente se «confunden», ignorando

temporalmente las condiciones económicas que son consideradas incontrolables (Reynolds, Palmer y Nordstrom, 2001). También argumentando a favor de esta desviación del voto económico normal se encuentran los estudios que han mostrado que durante los períodos de desorden económico en América Latina las condiciones económicas juegan un papel mínimo en la determinación de la popularidad presidencial (por ejemplo, Carrión, 1998; Echegaray & Elordi, 2001). Como Echegaray (2005, p. 146) ha escrito, «incluso bajo condiciones de sufrimiento financiero» los votantes «pueden escapar de simple reacciones de contenido económico». En gran medida debido al peso teórico que se le asigna a la crisis económica, la mayor parte de esta literatura espera algo más allá de lo ordinario en las evaluaciones de los votantes del desempeño presidencial.

En este capítulo revisamos el debate sobre el voto económico en las democracias emergentes y lo hacemos por tres razones importantes. En primer lugar, aunque la mayor parte de los trabajos subrayan los efectos de situaciones económicas de crisis en el desempeño presidencial que producen actitudes que se desvían del voto económico normal, los factores que influyen el apoyo al presidente durante períodos de recuperación y bonanza cuando lo que está en juego no es tan importante permanece sin explorar. ¿Los factores que influyen en la popularidad presidencial son los mismos en situaciones de crisis y recuperación? En segundo término, y siguiendo las contribuciones recientes de la literatura de relevancia de temas (*issue salience*) (Edwards, Mitchell & Welch, 1995; Wolf & Holian, 2006), es teórica y sustancialmente importante comparar períodos de crisis económica con períodos de recuperación para determinar si los efectos de las condiciones económicas mantienen un mismo patrón en distintos contextos. Desde la perspectiva de la literatura de relevancia de temas se puede concebir fácilmente que, en tiempos de crisis, cuando la inflación es alta, ella afectará el apoyo presidencial a expensas de otros indicadores económicos o políticos. Durante tiempos económicos difíciles, las tasas de inflación mensual se convierten en material de primera plana, proveyendo así una señal destacada de mal desempeño económico. Aunque los salarios reales disminuyen como consecuencia de la creciente inflación, los salarios nominales tienden a incrementarse y ofrecen a los votantes una señal menos clara de la condición de la economía, en comparación con la inflación. En situaciones de post crisis, sin embargo, cuando la inflación es baja, estos otros factores —especialmente los salarios reales— son capaces de ejercer un mayor peso al evaluarse el liderazgo político. Finalmente, dado que la investigación básicamente ha ignorado la varianza desigual de la popularidad presidencial, es importante usar una técnica de estimación econométrica que tome en cuenta la heteroscedasticidad de la variable dependiente. Hasta ahora el grueso de los estudios se ha preocupado por

corregir los efectos de la autocorrelación serial, ignorando la varianza dependiente del tiempo de la popularidad presidencial⁶.

Nuestro trabajo examina estas proposiciones para el caso peruano, un caso arquetípico de crisis económica y recuperación. Aunque el caso peruano ha recibido considerable atención por los estudiosos del voto económico en América Latina (Stokes, 1996; Carrión, 1999; Weyland, 2000; Arce, 2003; Kelly, 2003), estos estudios no comparan períodos de crisis económica y recuperación. De manera más importante, dado que la presencia de condiciones de crisis en el Perú ayudó a teorizar las supuestas desviaciones del voto económico normal, el Perú es un ejemplo ideal para revisar las proposiciones existentes en la literatura, particularmente en un momento en el cual esas condiciones económicas de crisis se han disipado.

Utilizando una serie temporal de datos de aprobación presidencial más exhaustiva que cubre un período de 24 años (1985-2008) y cuatro presidencias significativas en el Perú, reevaluamos los argumentos existentes sobre los efectos de las condiciones económicas y políticas en el apoyo presidencial. Nuestros hallazgos principales sugieren que las posturas de voto económico normal prevalecen más de lo que generalmente se acepta. Asimismo, examinamos la variación en la aprobación presidencial a través de una comparación entre los tiempos de crisis y los de recuperación. Estos resultados muestran que, aunque existen algunas desviaciones del voto económico normal, ellas son inconsistentes y, por lo tanto, no apoyan las actitudes alternativas teorizadas por Stokes (1996, 2001). Estas desviaciones se encuentran no solo en tiempos de crisis económica sino también en tiempos de recuperación económica, lo que en conjunción corroe la propuesta de que los momentos de crisis económica alteran los patrones de voto económico normal. Más aún, no encontramos que la varianza de la popularidad presidencial sea significativamente más alta en momentos de crisis que durante situaciones de no crisis. Así, en contraste con la opinión común que propone posturas alternativas al voto económico normal en tiempos de crisis económica, nuestros hallazgos centrales básicamente apoyan las posturas del voto económico normal tanto en situaciones de crisis como de recuperación.

Después de revisar la literatura, nuestro trabajo provee alguna información básica sobre el contexto de las últimas tres décadas para resaltar las distinciones analíticas entre períodos de crisis y recuperación. Luego de ello nuestro trabajo presenta el diseño de investigación, donde justificamos la importancia de utilizar una técnica de estimación que tome en cuenta la mayor volatilidad de la aprobación presidencial

⁶ Como hemos mencionado anteriormente, la heteroscedasticidad es la presencia de varianza no constante en las perturbaciones, lo que viola uno de los supuestos de la regresión de mínimos cuadrados. En la presencia de heteroscedasticidad, los estimadores son ineficientes.

típica de democracias emergentes como la del Perú. Las siguientes secciones discuten los resultados empíricos y ofrecen nuestras conclusiones.

El debate sobre el voto económico normal en tiempos de crisis

Uno de los debates centrales en la literatura sobre el voto económico es si los votantes usan consideraciones retrospectivas o prospectivas cuando evalúan a los gobiernos de turno. El voto económico se considera como la manera lógica a través de la cual los votantes emiten un juicio acerca de sus gobernantes puesto que premian el buen desempeño económico y castigan el mal manejo de la economía. En este punto de vista, los votantes observan la situación actual de la economía y si ven una mejora en relación al pasado, premian al gobierno, puesto que asumen que la economía seguirá mejorando. Esta es la versión normal, retrospectiva del voto económico (Key, 1966; Fiorina, 1981). Este modelo retrospectivo ha sido desafiado, sin embargo, por aquellos que señalan que los votantes no piensan como «campesinos» sino como «banqueros». De acuerdo con esta opinión, los votantes se orientan hacia el futuro, no hacia el pasado, y por lo tanto votan no en función de evaluaciones retrospectivas de la economía sino en función de cómo piensan que esta evolucionará en el futuro (MacKuen, Erickson & Stimson, 1992; Erikson, MacKuen & Stimson, 2000). En otras palabras, los votantes son «prospectivos» (o «banqueros») no «retrospectivos» (o «campesinos»). Pero independientemente de si los votantes se orientan hacia el pasado o hacia el futuro, hay un consenso sobre el hecho de que las condiciones económicas juegan un papel central en las evaluaciones políticas de los ciudadanos. Cuando la situación económica empeora, el apoyo al gobierno disminuye; cuando la economía mejora, el liderazgo es premiado. Esto es, una vez más, lo que se conoce como voto económico normal.

En un reciente artículo sobre el voto económico en países en transición política, Lewis-Beck y Stegmaier (2008, p. 320) encuentran que tanto en las democracias avanzadas como en las de transición «los gobiernos vienen siendo castigados [*held accountable*] por malas políticas económicas, al menos hasta cierto punto». Los fundamentos micro de esta actitud, no obstante, siguen estando en disputa. Algunos académicos enfatizan mecanismos de maximización de utilidad mientras que otros tienden a subrayar los efectos de información en la determinación de las decisiones de política (Duch & Stevenson, 2005), pero al final el hallazgo esencial de que la condición de la economía afecta el apoyo al gobierno de turno se mantiene incólume.

La creciente literatura sobre la aprobación presidencial en los países en desarrollo también se ocupa sobre cómo la situación económica afecta las evaluaciones ciudadanas del desempeño presidencial. Para el caso de América Latina, por ejemplo, varios trabajos (Benton, 2005; Echegaray, 2005; Remmer, 1991; Roberts & Wibbels,

1999; Weyland, 2003) han encontrado cierto apoyo para las proposiciones principales de la escuela del voto económico, a pesar que estos estudios emplean diseños de investigación diferentes.

Los estudios que enfatizan la presencia de posturas alternativas al voto económico constituyen una importante crítica a los estudios actuales. De manera análoga, otros trabajos enfatizan la presencia de efectos producidos por cambios en la relevancia de temas (*issue salience*), en la medida que los votantes se preocupan del desempeño económico durante períodos de crisis pero cambian a otros temas una vez que la crisis se resuelve. El Perú es un ejemplo notable de condiciones severas de crisis económica que son atípicas de las democracias industriales avanzadas en las que la mayoría de estudios que apoyan el voto económico se han basado.

2. LAS ALTERNATIVAS A LA POSTURA DE VOTO ECONÓMICO

Como señalamos anteriormente, el punto de vista alternativo a las posturas de voto económico argumenta que en momentos de crisis económica, cuando lo que está en juego es importante, el voto económico normal se suspende o modifica. Stokes (1996, 2001) ha dirigido la mayor parte de este debate, proponiendo alternativas al modelo de voto económico. Según Stokes, la retórica de los líderes políticos durante períodos de crisis puede influenciar a los votantes, lo que puede resultar en posturas de «exoneración» o «intertemporales». Si el público asume estas posturas, un deterioro de la condición económica puede resultar en una mejora de la aprobación presidencial, ya sea porque el público culpa al gobierno anterior («exonerando» al gobierno actual) o acepta las penurias del ajuste como un signo necesario, positivo y temporal de una recuperación económica futura (adoptando una postura «intertemporal»). Describiendo el trabajo de Stokes, Weyland (2003, p. 823) escribe que «los juicios políticos concernientes a la responsabilidad y culpabilidad median el impacto de [estas] condiciones económicas». En otras palabras, mientras que las implicaciones observables del voto económico normal son su naturaleza retrospectiva y la relación negativa entre empeoramiento de condiciones económicas y aprobación, las posturas propuestas por Stokes («exoneración» e «intertemporalidad») son caracterizadas por un cálculo esencialmente prospectivo y una mejora en la aprobación presidencial en respuesta a un desempeño económico mediocre.

Otros académicos coinciden en que el contexto político es importante cuando se examina el voto económico pero tienden a enfatizar diferencias institucionales en lugar de condiciones económicas. Por ejemplo, algunos examinan cómo el voto económico opera en sistemas parlamentarios versus sistemas presidencialistas (Powell & Whitten, 1993; Hellwig & Samuels, 2007; Duch & Stevenson, 2008); en gobiernos

unificados versus gobiernos divididos (Powell, 2000)⁷; o en sistemas bipartidistas versus multipartidistas (Anderson, 2000). Incluso aquellos que prestan atención a condiciones económicas específicas tienden a sacar conclusiones distintas acerca de cómo funciona el voto económico durante períodos de crisis. Reynolds, Palmer & Nordstrom (2001) sugieren que los votantes pueden adoptar ya sea una posición «mareada» o una «sofisticada» en respuesta al empeoramiento de la situación de crisis. Votantes «mareados» o «confusos» ignorarán temporalmente las condiciones económicas que son consideradas incontrolables y adoptarán más o menos lo que Stokes llama una postura «exonerante». Por el contrario, votantes «sofisticados» ajustarán sus evaluaciones de acuerdo con contextos particulares. De manera similar a la postura que Stokes denomina como «intertemporal», el voto «sofisticado» refleja un cálculo actualizado que busca señales sobre si las condiciones están mejorando o empeorando.

El apoyo empírico a las posturas alternativas al voto económico normal es mixto. Con pocas excepciones (por ejemplo, Carrión, 1999, p. 241; Echegaray & Elordi, 2001, p. 209; Kelly, 2003, p. 874), la inflación se ha comportado básicamente de acuerdo con lo esperado. Los efectos de otros indicadores económicos, tales como salarios y desempleo, sin embargo, han sido un tanto inconsistentes. Stokes (1996, p. 559) encontró originalmente apoyo para una actitud «intertemporal» en relación a los salarios, pero en un estudio posterior (Stokes, 1999, p. 215) y con datos adicionales, estas expectativas «intertemporales» desaparecen. Por otro lado, las alegadas posturas «exonerantes» en relación al empleo han sido siempre bastante fuertes (ver Stokes, 1999, p. 559; Carrión, 1999, p. 241; 1998, p. 67), incluso durante períodos anteriores a la reestructuración neoliberal de comienzos de la década del noventa (ver Arce, 2003, p. 581).

La relevancia de temas (*issue salience*)

De manera similar al trabajo de Stokes sobre alternativas al voto económico, Weyland (2000) fue el primer académico en articular la posibilidad de la presencia de efectos de relevancia de temas en el estudio de la aprobación presidencial en el Perú. En general, estas investigaciones sugieren que los votantes no reaccionan de manera similar durante eventos de magnitud (por ejemplo, guerras o agudas crisis económicas) que bajo condiciones más normales (Edwards, Mitchell, Welch, 1995; Wolf & Holian, 2006). Como Edwards, Mitchell & Welch (1995) han mostrado para el caso norteamericano, los temas de interés cambian su relevancia a través del tiempo

⁷ Gobiernos divididos son aquellos en los cuales un partido controla el poder Ejecutivo y otro controla el poder Legislativo.

y, por lo tanto, ellos varían en la manera como impactan la aprobación presidencial durante períodos distintos⁸.

En un trabajo publicado en 2000, Kurt Weyland sugiere que los votantes fijan su atención en ciertos indicadores económicos (tales como alta inflación) durante situaciones de crisis, pero cambian hacia otros temas cuando la crisis termina. Más aún, los dividendos políticos que resultan de superar tal crisis son de corta duración, ya que los votantes no muestran gratitud duradera por logros pasados. La propuesta de que la inflación es más importante durante momentos de crisis pero luego pierde importancia durante tiempos normales es el eje central de la idea de la «paradoja del éxito» de Weyland. Aunque su propuesta central tiene que ver más con los beneficios decrecientes de controlar la violencia política generalizada que con la superación de crisis hiperinflacionarias⁹, su análisis ofrece una pista importante para determinar si las evaluaciones ciudadanas del desempeño presidencial se diferencian de manera significativa durante períodos de crisis y de recuperación económica. Es posible que la relación entre inflación —sin lugar a dudas el asunto más importante durante períodos de crisis— y otros indicadores de desempeño económico y su impacto sobre la aprobación presidencial haya sido especificada de manera incorrecta. Como este trabajo lo sugiere, la inflación puede obliterar otros indicadores económicos al punto que ellos se convierten en no relevantes durante momentos de crisis. Sin embargo, existe poca razón para esperar que estos otros indicadores —como por ejemplos los salarios reales— continúen sin tener influencia durante el período de recuperación.

Una versión más general de la propuesta de Weyland, también basada en la psicología de aversión a las pérdidas, se encuentra en el trabajo de Nannestad y Paldam (2002, p. 17) quienes afirman que «el gobernar cuesta votos». Es obvio que uno de los mecanismos asociados con este costo es la asimetría de quejas (Nannestad & Paldam, 2002). Stevenson (2002) también ha expandido el hallazgo del «costo de gobierno» argumentando que, a mayor tiempo un gobierno permanece en el poder, más impopular se convierte y, por lo tanto, más votos pierde. Este punto de vista está influenciado por el trabajo clásico de Mueller (1970) que sostiene que los presidentes norteamericanos pierden apoyo con el transcurso del tiempo debido al efecto de la «coalición de las minorías». Este efecto implica que la coalición electoral de un presidente es inestable porque representa bloques cambiantes minoritarios de votantes más que un sólido mandato mayoritario.

⁸ Para un análisis del papel del «priming» de los medios en la relevancia de temas, véase Kelleher & Wolak (2006).

⁹ Según Weyland (2000, p. 484), en la medida que la importancia de la violencia política disminuye, «la intensidad del aprecio popular por el éxito del presidente desaparece».

Para resumir, la literatura existente se presenta a favor de la existencia de posturas alternativas a la del voto económico normal debido al alto grado de volatilidad de las condiciones económicas, las cuales son más probables en los países en desarrollo que en los industrializados (Stokes, 1996, 2001). Sin embargo, incluso si estas condiciones económicas catastróficas fueran manejadas exitosamente, el aprecio popular de estos logros sería corto en la medida en que los votantes dirigirían su atención a otros temas no resueltos (Weyland, 2000). Así, contextos de crisis pueden empujar a los votantes a adoptar posturas alternativas al voto económico (según Stokes) o producir una forma de asimetría de quejas (según Weyland). Tomadas en su conjunto, posturas de voto económico normal no son esperadas. Con este marco conceptual establecido, la siguiente sección del capítulo contrasta los períodos de crisis con los de recuperación económica en el Perú, buscando entender cómo el contexto económico afecta la manera en que los votantes emiten su juicio acerca del desempeño presidencial.

La popularidad presidencial en contextos de crisis y recuperación económica

La década del ochenta estuvo llena de trastornos económicos, con inflación creciente, y disminución de salarios y empleo junto con la informalización de la fuerza de trabajo. El PBI cayó en un 25% hacia finales del ochenta y la inflación anual alcanzó un record histórico de 7649% en 1990. La emergencia de grupos subversivos como Sendero Luminoso y el Movimiento Revolucionario Túpac Amaru (MRTA) también puso en riesgo la permanencia de los gobiernos civiles democráticos. A pesar de estas intolerables condiciones económicas y sociales, la democracia sobrevivió en la medida que los gobiernos popularmente elegidos de Fernando Belaunde (1980-1985) y Alan García (1985-1990) completaron sus mandatos electorales. Sin embargo, estas penurias económicas y sociales fueron al final capitalizadas por Alberto Fujimori, quien se ofreció como una alternativa a los «políticos tradicionales» durante la campaña para la presidencia en 1990.

Como ha sido mostrado ampliamente en varios trabajos (Cameron & Mauceri, 1997; Conaghan, 2005; Arce, 2005; Carrión, 2006), Fujimori era un *outsider* político que logró estabilizar la economía a través de la implementación de reformas de mercado. El PBI creció en un promedio de 3,8% durante la década del noventa y la inflación anual se redujo a cifras de un dígito a partir de 1997. El gobierno de Fujimori también logró controlar la desembocada violencia política a través de políticas de represión selectiva y libertad de acción de los militares y el servicio de inteligencia (Obando, 1998), lo que también desembocó en una serie de violaciones de derechos humanos (Burt, 2007). Es claro que Fujimori fue un presidente muy popular, aunque autoritario y corrupto. Su promedio de aprobación presidencial

estuvo siempre entre 60 y 50% en su primer y segundo mandato, respectivamente. Incluyendo los cuatro meses de su tercer mandato, el promedio total de su aprobación alcanzó 55%.

El período que siguió a Fujimori estuvo caracterizado por condiciones económicas bastante estables al punto que, en diciembre de 2008, la economía había acumulado noventa meses de crecimiento sostenido. El PBI creció 6,7 y 7,6% en 2005 y 2006, respectivamente. De manera paradójica, sin embargo, estas condiciones económicas no incrementaron el nivel de aprobación de Alejandro Toledo. Entre agosto de 2001 y julio de 2006, el período de su presidencia, su promedio de aprobación mensual fue de apenas 18,5%, llegando a caer a dígitos de una cifra en el primer semestre de 2004. En esa época un editorial de *El Comercio* pidió que Toledo diera «un paso al costado» y asumiera un papel más ceremonial en el gobierno¹⁰. Aunque su popularidad mejoró en los últimos cuatro meses de su presidencia, su aprobación en las encuestas se mantuvo bastante baja en 2005 y comienzos de 2006. Sorprendentemente, el gobierno de Toledo fue más impopular que el primer gobierno de Alan García, cuyas políticas económicas fueron la causa del empeoramiento de las condiciones económicas de la segunda mitad de los ochenta. De hecho, el promedio de aprobación mensual de Alan García en su primer gobierno fue de 44,3%.

Para la sorpresa de muchos, Alan García fue reelegido en julio de 2006 y empezó con una importante «luna de miel». Su promedio mensual de aprobación en sus primeros cinco meses fue 61%, un gran contraste en relación al 43% obtenido por Toledo en el mismo período. Pero García no pudo prevenir la erosión de su popularidad en los meses siguientes, aunque la economía continuaba creciendo de manera significativa. Mientras la economía creció en 9,8% del PBI en 2008, haciendo del país uno de los de mejor desempeño en la región, la aprobación de García apenas alcanzó un promedio mensual de 33% en ese año. En más de un sentido, la actual volatilidad de su aprobación es un reflejo de lo ocurrido durante su primer gobierno, aunque bajo circunstancias económicas completamente diferentes.

Es entendible que estas inusuales circunstancias económicas, especialmente durante fines de los ochenta y comienzo de los noventa, hayan ayudado a articular posturas alternativas al voto económico normal. Quizá por el mismo motivo, la mayor parte de la investigación sobre la popularidad presidencial ha sido dedicada a la presidencia de Fujimori. En lugar de examinar la popularidad de un presidente en particular, como ha sido la costumbre en la investigación, nosotros exploramos la variación en el apoyo hacia todos los presidentes desde 1985 en adelante. Luego examinamos las variaciones en el apoyo presidencial durante los períodos de crisis y

¹⁰ *El Comercio* (11 de febrero de 2004).

recuperación económica. Siguiendo a Stokes (1996, 2001), si los votantes se desvían de posturas de voto económico normal durante situaciones de crisis, entonces es bastante posible que regresen a una postura normal retrospectiva cuando el desempeño económico mejora. De manera alterna, en la medida en que los países pasan de un momento de crisis a uno de recuperación, los presidentes tal vez no cosechan los beneficios políticos de un buen desempeño económico, puesto que los votantes esperan que los presidentes mantengan los buenos tiempos (Weyland, 2000). En cambio, los votantes simplemente castigan a los presidentes si ellos fallan en el manejo de la economía. Esta asimetría en las respuestas de los votantes sería consistente con los puntos de vista de Stokes y Weyland, quienes afirman que los electores evalúan a sus presidentes de manera distinta bajo diferentes condiciones económicas. En breve, la parte final de nuestro trabajo busca examinar si los factores que moldean la popularidad presidencial varían a través de situaciones de crisis y post crisis, y si los votantes reaccionan de manera similar frente al mal y buen desempeño económico.

Datos y métodos

Los estudios de popularidad presidencial requieren el análisis de series temporales y una decisión acerca del método de estimación estadístico. Para el caso peruano, estos estudios han mostrado una increíble variedad al momento de escoger el método de estimación econométrico. Entre otros, los estudiosos han usado el análisis de intervención de Box-Tiao (Kelly, 2003), el método de mínimos cuadrados (Arce, 2003; Weyland, 2000), autoregresión (Carrión, 1998, 1999), logístico multinomial (Stokes, 1996) y regresión aparentemente no relacionada (Stokes, 2001). Todas estas metodologías modelan la media condicional de la popularidad presidencial y algunas de ellas corrigen por autocorrelación serial, un problema frecuente en las series temporales¹¹. De lo que conocemos, ninguno de los estudios de popularidad presidencial en el Perú ha empleado una técnica de estimación econométrica que modele la varianza condicional de la variable dependiente. Esta mejora en la estimación es importante porque en presencia de heteroscedasticidad, los coeficientes y los errores típicos no son muy confiables (Maestas & Preuhs, 2000), y por lo tanto pueden producir resultados engañosos. En este trabajo utilizamos una técnica de estimación (Heteroscedasticidad Condicional Autorregresiva Exponencial o EGARCH por sus siglas en inglés), que toma en cuenta la varianza cambiante en el

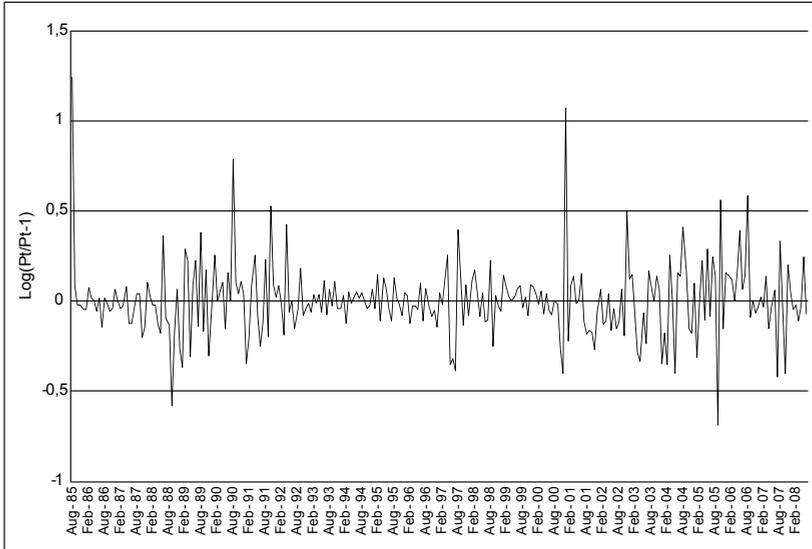
¹¹ La autocorrelación serial está presente cuando las perturbaciones o errores se encuentran correlacionados entre sí, lo que viola uno de los supuestos de la regresión lineal. En la presencia de autocorrelación serial, los estimadores pueden emerger como estadísticamente significativos, cuando en realidad no lo son. Esto lleva a sobreestimar la bondad de ajuste de los modelos.

tiempo de la popularidad presidencial y prueba por la existencia de efectos asimétricos de «noticias» económicas (Nelson, 1991). Aunque los modelos de la familia ARCH y GARCH (Engle, 1982; Nelson, 1991) vienen convirtiéndose en la técnica favorita para el estudio de las funciones de popularidad (Maestas & Preuhs, 2000; Gronke & Brehm, 2002)¹², Siokis & Kapopoulos (2007, pp. 127-128) sostienen que modelos EGARCH tienen un mejor desempeño que los modelos GARCH por dos razones principales. En primer lugar, los modelos EGARCH pueden acomodar la volatilidad asimétrica, «donde incrementos en la volatilidad están asociados de manera más frecuente con retornos negativos grandes más que con retornos positivos igualmente grandes» y, en segundo término, porque «al modelar el logaritmo de la varianza condicional se hace innecesario restringir los valores de los parámetros para evitar varianza negativa». En otras palabras, el modelo EGARCH mejora nuestra habilidad de modelar la aprobación presidencial sobre los modelos ARCH y GARCH porque nos permite acomodar tanto la conglomeración como la asimetría de la volatilidad, y además porque nos permite el uso no restringido de valores en los parámetros.

El gráfico 1 muestra el logaritmo de la aprobación presidencial dividido por su valor rezagado inmediato ($\log P_t/P_{t-1}$). El graficar los datos de esta manera nos ayuda a visualizar la volatilidad de la aprobación presidencial a través del tiempo. Si la tasa de aprobación presidencial en el mes t es igual a su valor rezagado inmediato (P_{t-1}), entonces el logaritmo de su división es igual a cero. Esto significa que la popularidad del presidente no varió en relación con el mes anterior. Valores distintos a cero indican el grado con el cual las tasas de popularidad varían. Confirmando que el modelo EGARCH es la opción más apropiada para modelar la serie de popularidad presidencial en el Perú, este gráfico ilustra el frecuente grado de volatilidad en la serie, especialmente entre 1989 y 1992 y luego entre 2003 y 2008. La primera fase de volatilidad corresponde al momento de crisis económica, caracterizada por una alta inflación y, por lo tanto, es entendible por qué la popularidad presidencial se torna tan inestable. La segunda fase de volatilidad, en cambio, corresponde a un período de crecimiento económico significativo. Este es un indicio claro de que la volatilidad presidencial es afectada no solo por condiciones económicas difíciles, sino también por momentos de expansión económica, probablemente debido en parte al incremento de las expectativas ciudadanas de una mejora en las condiciones sociales.

¹² Los interesados en una introducción matemática y en español a estos modelos pueden consultar Grajales Correa & Pérez Ramírez (2007).

Gráfico 1: Volatilidad de la aprobación presidencial en el Perú, agosto 1985-junio 2008



Fuente: Apoyo Opinión y Mercado, *Informe de Opinión* (varios años).

La estimación EGARCH nos permite modelar tanto la media condicional como la varianza condicional de la variable dependiente, así como el impacto asimétrico de nueva información. Siguiendo los modelos estándar de popularidad presidencial, modelamos su media condicional (aprobación_t) como una función de la aprobación rezagada (en el mes $t-1$) junto con los valores rezagados (por un mes) de un conjunto de variables exógenas X .

$$\text{Aprobación}_t = \lambda + \beta_1 \text{Aprobación}_{t-1} + \beta_2 X_{t-1} + \varepsilon_t$$

Modelamos la varianza de la siguiente forma:

$$\text{Log}(\sigma_t^2) = \lambda_0 + \lambda X + \alpha z_{t-1} + \gamma (|z_{t-1} / \sigma_{t-1}^2 - \sqrt{2/\pi}|) + \delta \log(\sigma_{t-1}^2)$$

Donde λ_0 es un término constante, λX es un conjunto de algunas variables exógenas (en este caso, años electorales y condiciones de crisis), αz_{t-1} son las perturbaciones rezagadas divididas por la varianza (el «efecto palanca» o, como se conoce en inglés, «leverage effect»)¹³, $\gamma (|z_{t-1} / \sigma_{t-1}^2 - \sqrt{2/\pi}|)$ es el efecto simétrico, y $\delta \log(\sigma_{t-1}^2)$ es el término EGARCH (el logaritmo de la varianza rezagada). Si $\alpha > 0$, entonces un *efecto palanca* existe. Si γ es mayor que α , entonces el *efecto simétrico* es más importante que el efecto palanca.

¹³ En términos financieros, el «efecto palanca» existe cuando un shock negativo tiene un impacto más grande en la volatilidad de las acciones (o stocks) que un shock positivo de magnitud similar.

El modelo de la media condicional

La variable dependiente —*aprobación presidencial*— es el porcentaje de entrevistados que apoyan la labor del presidente. Las principales variables explicativas son *inflación* y el índice de *salarios* reales¹⁴. Agregamos un par de variables *dummy* para tomar en cuenta los períodos de alta inflación. *Alta inflación* ≥ 20 controla por los períodos cuando la inflación es 20% o mayor. Este período va de setiembre 1988 a agosto 1990. *Alta inflación* ≥ 10 controla por períodos cuando la inflación mensual es 10% o mayor. Este período va de enero 1988 a enero 1991. Cada mes durante estos períodos es asignado un valor de 1, y los demás meses reciben un valor de 0. También incluimos el número mensual de acciones terroristas —a partir de aquí, *violencia política*— para tomar en cuenta el impacto de la insurgencia guerrillera en la aprobación presidencial. Todas las observaciones son mensuales. El cuadro 1 presenta las estadísticas descriptivas de estas variables.

Cuadro 1: Estadísticas descriptivas

	Media	Error Tip.	Mínimo	Máximo
Agosto 1985-junio 2008				
Aprobación Presidencial	44,38	21,96	6	90
Inflación $t-1$	6,80	26,52	-,52	397
Salarios $t-1$	106,10	45,08	43,7	248,6
Número de Observaciones = 275				
Crisis económica (enero 1988-mayo 1993)				
Aprobación Presidencial	39,78	20,95	9	81
Inflación $t-1$	25,06	50,55	2,6	397
Salarios $t-1$	110,29	43,64	43,7	233,9
Violencia Política	233,26	67,61	118	404
Número de Observaciones = 65				
Recuperación económica (junio 1993-diciembre 1997)				
Aprobación Presidencial	60,29	13,03	23	80
Inflación $t-1$	1,05	,68	,1	3
Salarios $t-1$	89,87	5,66	81,4	103,2
Violencia Política	88,54	38,41	34	188
Número de Observaciones = 55				

¹⁴ La inflación es la variación en el índice mensual de precios al consumidor. Los datos de salarios reales son los valores de su índice mensual. Cuando los datos publicados tienen un distinto año de base, la serie mensual total fue recalculada usando el año base más reciente, de esta forma se consigue compatibilidad con los años anteriores. Los datos de inflación, salarios y violencia política fueron tomados de <http://www.inei.gob.pe/>

Restringiendo el uso de variables de control *dummy* a lo estrictamente necesario, usamos tres variables que han sido ampliamente usadas en los estudios previos sobre popularidad presidencial en el Perú (véanse por ejemplo Stokes, 1996; Weyland, 2000; Arce, 2003; Kelly, 2003). Por lo tanto, incluimos la variable *autogolpe* con un valor de 1 para la primera observación después de abril de 1992 y 0 para los demás meses. *Captura de Guzmán* es otra variable *dummy* que está codificada de la siguiente manera: 1 para el primer mes después de su captura en setiembre de 1992, y 0 para los demás meses. *Luna de miel* es otra variable *dummy* con un valor de 1 para los 6 primeros meses de un presidente y 0 para los demás meses. Hay en el modelo varias variables de luna de miel, una para cada período presidencial. La única excepción de esta regla está dada por el tercer mandato de Fujimori, que empezó en agosto de 2000 y terminó abruptamente en noviembre del mismo año. Por lo tanto, no incluimos una variable de luna de miel para ese mandato. También incluimos una variable de *tendencia temporal* para tomar en cuenta la hipótesis de «costo de gobernar». La variable es reiniciada al comienzo de cada presidencia.

Modelo de varianza condicional

Para nuestro modelo de varianza que, admitimos, no es la preocupación del presente trabajo, incluimos una variable *dummy* para los varios años electorales, siguiendo la propuesta de Gronke y Brehm (2002, p. 437) que la varianza subyacente de la aprobación presidencial debe ser menor en años electorales en relación a los años no electorales. El *año electoral 1990* corresponde a la primera elección de Fujimori, el *año electoral 2001* corresponde a la elección de Toledo y el *año electoral 2006* corresponde a la segunda elección de Alan García. Esta lógica se aplica también al año previo de reelección, como fue el caso de Fujimori en 1995 (*año de reelección 1995*) y 2000 (*año de reelección 2000*). En cada uno de estos casos asignamos un valor de 1 a cada uno de los 6 meses previos a la elección (o reelección) presidencial y 0 para el resto de los meses.

Resultados

El modelo 1 en el cuadro 2 presenta nuestros hallazgos principales. Este modelo provee los estimados de los predictores de la popularidad presidencial para el conjunto del período para los cuales se tiene datos. El período empieza en agosto de 1985, cuando Alan García asumió la presidencia por primera vez, y termina en junio de 2008, 23 meses después que asumió la presidencia por segunda vez. El modelo 1 provee información que es más que la simple suma de los períodos de crisis económica (modelo 2) y recuperación (modelo 3), los cuales son discutidos más adelante.

Contradiendo a quienes postulan la existencia de actitudes alternativas al voto económico, los resultados del modelo 1 muestran que los votantes peruanos tienden a seguir un patrón de voto retrospectivo. Los votantes responden a un incremento general de la *inflación*; un incremento de 10% en la inflación mensual produce una reducción en la popularidad presidencial de 0,2 puntos porcentuales. La aprobación presidencial también responde de una manera positiva y linear a los cambios en el índice de *salarios* reales, aunque el efecto no es muy fuerte, probablemente porque el valor de los salarios disminuyó en el período bajo consideración. Específicamente, una ganancia de 10 puntos produce un incremento de 0,04% en el nivel de aprobación presidencial.

En el modelo 1 también examinamos si una situación de crisis incrementa la volatilidad de la popularidad presidencial, incorporando una variable *dummy alta inflación* ≥ 10 . En un modelo adicional (no incluido aquí), dejamos de lado la variable *alta inflación* ≥ 20 del modelo de la media y la incluimos en el modelo de la varianza junto con la variable *alta inflación* ≥ 10 . Los resultados de este modelo de varianza muestran que la presencia de crisis económica (cuando la inflación está por encima de 10 o 20% y más) no incrementa la volatilidad presidencial ni afecta los otros resultados sustantivos del modelo 1.

En el cuadro 2 casi todas las variables *dummy* de control representando eventos políticos dramáticos, así como las períodos de «luna de miel», son estadísticamente significativas y en la dirección correcta. La única excepción está dada por efecto «luna de miel» de Toledo, que emerge con signo negativo. Este hecho confirma la condición particular de su presidencia, que sufrió tasas de baja popularidad durante todo su mandato. La otra excepción está dada por el efecto de «luna de miel» del segundo mandato de Fujimori, que aparece con el signo correcto pero no alcanza significancia estadística (aunque sí lo alcanza en el modelo de «recuperación económica»). El signo positivo de la variable *tendencia temporal* a través de los tres modelos cuestiona la tesis del «costo de gobernar» para el caso peruano. Si hubiera tal costo, está vinculado claramente con el desempeño económico en sí mismo y no con el ejercicio del poder.

En relación con los modelos de varianza, en cada uno de estos modelos los resultados muestran que los *efectos simétricos* son más largos que los *efectos palanca*. El valor para el efecto de palanca (α) no logra alcanzar significancia estadística en dos de los modelos, mientras que el valor para el efecto simétrico (γ) no solo es más grande que el valor del efecto palanca sino que es estadísticamente significativo a través de los tres modelos. Esto significa que las buenas noticias no anticipadas de la economía afectan la volatilidad de la aprobación presidencial tanto como las malas noticias no anticipadas. Esto es consistente con el voto económico normal.

Dado que nuestros resultados centrales del modelo 1 no apoyan la presencia de posturas alternativas al voto económico o a la asimetría de quejas, en la segunda parte de nuestro análisis empírico creamos dos sub muestras: una para el período de crisis y la otra para el período de recuperación. Este ejercicio no solo nos puede ayudar a determinar si las evaluaciones de los votantes de sus presidentes varían dramáticamente en distintos contextos económicos, sino también para generar mayor confianza en nuestros hallazgos principales reportados en el modelo 1. Como lo mencionamos anteriormente, durante los períodos de crisis económica el efecto de la inflación —específicamente de alta inflación— en la popularidad presidencial debe ser muy poderoso, puesto que es un tema destacado. Sin embargo, durante períodos de recuperación económica —cuando la hiperinflación se ha terminado y la inflación es prácticamente inexistente— el efecto de la inflación sobre la popularidad presidencial debe disminuir y los niveles de los salarios reales deben convertirse en un tema más destacado en la determinación de las tasas de popularidad presidencial.

El modelo 2 examina los determinantes del apoyo presidencial durante el período de crisis que empieza en enero de 1988 y termina en mayo de 1993¹⁵. El Perú empezó a sufrir un proceso hiperinflacionario a partir de enero de 1988, cuando la tasa de inflación mensual alcanzó 12.8%. Por varios meses después, la tasa de inflación mensual estuvo por encima de 20%, llegando a alcanzar un máximo de 397% en agosto de 1990. Aunque la inflación mensual disminuyó un tanto después de este mes, ella no cayó por debajo del 3% hasta junio de 1993. La tasa de inflación promedio para el período de crisis (enero 1988-mayo 1993) fue de 25%.

El modelo 3 examina los determinantes de la aprobación presidencial durante tiempos de recuperación económica, la cual empieza en junio de 1993, cuando la tasa de inflación mensual cayó a un 1,8% y se mantuvo alrededor del 1% a pesar del ocasional aumento, pero sin alcanzar de nuevo un 3%. Terminamos el período de recuperación económica en diciembre de 1997 porque nos permite tener un número significativo de observaciones para poder llegar a conclusiones significativas sobre el período que sigue inmediatamente a un momento de crisis inflacionaria. En contraste con la tasa promedio de inflación mensual de 25% registrado durante el período anterior, durante el período de recuperación económica este promedio fue de solo 1%. El número promedio de actos terroristas por mes durante el período de crisis fue de 233; durante el período de recuperación cayó a 88.

¹⁵ Reconocemos que el distinguir entre períodos de crisis y no crisis no es tan simple como parece. En este trabajo, y siguiendo a Stokes (1996), usamos la tasa de inflación mensual para separar los períodos de crisis y recuperación económica.

Cuadro 2: Determinantes del apoyo presidencial en el Perú, 1985-2008

VARIABLES INDEPENDIENTES	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
		Crisis económica	Recuperación económica
Modelo de la Media	agosto 1985-junio 2008	enero 1988-mayo 1993	junio 1993-diciembre 1997
Inflación $t-1$	-0,019** (0,008)	-0,060*** (0,002)	2,021*** (0,029)
Alta Inflación ≥ 20	-0,745 (0,699)	-11,547*** (0,502)	
Salarios $t-1$	0,004*** (0,001)	-0,044*** (0,000)	0,220*** (0,000)
Autogolpe	29,716*** (0,326)	31,83*** (6,016)	
Captura de Guzmán	13,861*** (0,062)	13,848*** (0,010)	
Violencia Política		-0,008*** (0,000)	0,029*** (0,000)
Luna de Miel García (1)	37,411*** (4,494)		
Luna de Miel Fujimori (1)	23,059*** (2,580)	34,508*** (0,819)	
Luna de Miel Fujimori (2)	3,157 (2,408)		7,061*** (2,460)
Luna de Miel Paniagua	11,194*** (4,088)		
Luna de Miel Toledo	-4,508* (2,319)		
Luna de Miel García (2)	6,552 (4,477)		
Aprobación Presidencial $t-1$	0,956*** (0,001)	0,714*** (0,000)	0,756*** (0,000)
Tendencia Temporal	0,039*** (0,002)	0,139*** (0,000)	0,020*** (0,006)
Constante	-0,449*** (0,059)	17,455*** (0,0125)	-11,042** (0,044)
Modelo de Varianza			
Alta Inflación ≥ 10	0,063		

LA INICIACIÓN DE LA POLÍTICA

VARIABLES INDEPENDIENTES	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
		Crisis económica	Recuperación económica
Modelo de la Media	agosto 1985-junio 2008	enero 1988-mayo 1993	junio 1993-diciembre 1997
	(0,163)		
Año Electoral 1990	-0,541	0,045	
	(0,524)	(0,498)	
Año de Reelección 1995	0,221		0,758
	(0,376)		(0,671)
Año de Reelección 2000	-0,398		
	(0,384)		
Año Electoral 2001	0,039		
	(0,505)		
Año Electoral 2006	0,985		
	(0,373)		
Constante	0,926***	0,564	2,426*
	(0,257)	(0,431)	(1,052)
Efecto Palanca (α)	-0,124	-0,475**	-0,018
	(0,085)	(0,196)	(0,178)
Efecto Simétrico (γ)	0,741***	1,367***	0,722**
	(0,117)	(0,352)	(0,264)
Log de Varianza Rezagada (δ)	0,744***	0,795	0,232
	(0,069)	(0,118)	(0,326)
Log de Verosimilitud	-883.244	-196.554	-167.239
Número de Observaciones	275	65	55

Nota: La entradas son coeficientes de regresión EGARCH; los errores típicos se encuentran entre paréntesis. * $p \leq 0,01$; ** $p \leq 0,05$; *** $p \leq 0,001$

Durante el período de crisis económica (Modelo 2), el crecimiento de la *inflación* disminuye la popularidad presidencial: un incremento de 10% en la tasa de inflación mensual produce una reducción de 0.6 puntos porcentuales en la popularidad presidencial. Pero el efecto político real está causado por la presencia de *alta inflación* ≥ 20 : cuando la hiperinflación está presente (definido como una tasa de inflación mensual de 20% o más), ésta está asociada con una caída de 11 puntos porcentuales en la aprobación presidencial. Más aún, el signo negativo del índice de *salarios* reales parece confirmar una postura «intertemporal» entre los votantes peruanos, con una disminución en los salarios reales asociada con un incremento en los niveles de aprobación presidencial (similar a lo encontrado por Stokes, 1996, 2001).

Ocupándonos ahora del período de recuperación económica (modelo 3), los resultados sugieren que los votantes no castigan a los presidentes por el incremento ocasional de la *inflación* mensual. De hecho, reaccionan positivamente a un moderado incremento en ella (recordemos que durante este período el promedio de inflación fue bastante bajo, promediando menos de 1% mensual). En contraste con los resultados del modelo 2, los votantes sí adoptaron una postura de voto económico normal retrospectivo en relaciones a los *salarios* reales. Por ejemplo, una ganancia de 10 puntos en el índice de salarios reales produce un incremento de 2 puntos porcentuales en el nivel de aprobación presidencial durante el período de recuperación económica.

En relación con la *violencia política*, su efecto varía de acuerdo con el contexto económico. El efecto de la violencia política durante el período de crisis económica muestra claramente que los votantes peruanos castigaron a los presidentes cuando la actividad terrorista se incrementó, aunque su impacto parece ser menor que el de la inflación. En promedio, un incremento de 100 actos terroristas deprime la popularidad presidencial en 0,8 puntos porcentuales. En el modelo 3, sin embargo, la violencia política emerge con signo positivo y es un predictor estadísticamente significativo del apoyo. Después de la captura del líder de Sendero Luminoso y la subsecuente mengua de los niveles de violencia política, los votantes no castigaron al presidente por el aumento ocasional de los actos terroristas.

Estos resultados sugieren que los votantes peruanos vieron el tema de la seguridad pública de manera diferente y tomando en cuenta el momento económico en que se vivía. Durante tiempos de crisis económica, que indudablemente incrementa el grado general de descontento en el país, los votantes culpan también al gobierno por su incapacidad de controlar la violencia política. Es como si los votantes presentaran un ánimo generalizado de castigo, enojados porque el gobierno no puede controlar ni la inflación ni la violencia política. Sin embargo, una vez que la recuperación económica se ha logrado y el país está básicamente pacificado, es como si los votantes cambiaran su actitud general y su agradecimiento con la mejora económica los llevara a evaluar el incremento de la violencia política que una manera diferente. Cuando la situación económica mejora y la violencia en general ha decrecido, un incremento ocasional en la violencia política parece generar entre los votantes una simpatía hacia el gobierno porque se encuentra nuevamente amenazado por el terrorismo. El período de recuperación económica en cuestión corresponde a la presidencia de Fujimori y parece razonable sugerir que los votantes consideran su seguridad económica tan importante como su seguridad personal. Como Powers (2001, p. 230) argumenta, la violencia terrorista «jugó a favor de Fujimori, porque su estilo autoritario fue elogiado como el medio necesario para combatir al terrorismo».

Los otros coeficientes confirman la importancia de los eventos políticos en la determinación de la aprobación presidencial. Por ejemplo, eventos políticos centrales tales como el *autogolpe* y la *captura de Guzmán* emergen como estadísticamente significativos y fuerte predictores de la aprobación. Más aún, identificamos un fuerte efecto de «luna de miel» durante el primer mandato del presidente Fujimori, que luego reaparece durante su segundo gobierno. Finalmente, existe una fuerte inercia en los niveles de aprobación presidencial, como el valor del coeficiente rezagado de aprobación (*aprobación presidencial_{t-1}*) lo indica. Esta «memoria» es bastante fuerte; en tiempos de crisis alrededor del 71% de la aprobación presidencial del mes previo se mantiene en el mes actual; en épocas de recuperación esa cifra es equivalente al 75%.

Tomados en su conjunto, estos hallazgos empíricos muestran que los votantes no difieren de manera significativa de una postura de voto económico normal retrospectivo durante momentos de crisis y de ausencia de crisis. Si los presidentes son incapaces de controlar la inflación y, especialmente, si fracasan en prevenir una situación hiperinflacionaria, son castigados en las encuestas. Durante períodos de crisis económica, las preocupaciones de los votantes respecto de la inflación son tan importantes que están dispuestos a aceptar una reducción en sus ingresos reales sin culpar a los gobiernos por ello. El signo negativo del índice de *salarios* reales confirma así una postura «intertemporal», como ha sido planteado por Stokes (1996, 2001). Durante situaciones de recuperación económica, sin embargo, los votantes adoptan una postura normal retrospectiva en relación a los salarios reales. Pero el signo positivo de la inflación durante periodos de post crisis (modelo 3) no puede ser fácilmente reconciliado a través de los lentes de una actitud «exonerante» o «intertemporal» (Stokes, 1996, 2001). La inflación mensual es ya insignificante y la situación de empeoramiento de la situación económica que supuestamente genera estas desviaciones del modelo de voto económico ya no está presente. Esto sugiere que la relevancia de la inflación como tema político se reduce durante el período de recuperación. De la misma manera, los votantes no necesariamente se «marean» ante la presencia de períodos de alta inflación como ha sido sugerido por Reynolds, Palmer y Nordstrom (2001). Al contrario, nuestro análisis muestra que la importancia de la inflación simplemente disminuye cuando es baja mientras que otros indicadores económicos, como los salarios, empiezan a tomar más peso durante los períodos de recuperación económica.

Finalmente, no encontramos sustento en la tesis del «costo de gobernar» (Stevenson, 2002). La aprobación presidencial mostró poca volatilidad entre 1992 y 1996. Estos no solamente fueron años de recuperación económica sino también de pacificación. El PBI creció 12,8% en 1994 y 8,6% en 1995, y la violencia política se redujo significativamente. Los votantes premiaron al presidente de manera convincente. Fujimori capitalizó estos logros logrando una fácil reelección.

CONCLUSIÓN

El grueso de la investigación existente busca explicar cómo las condiciones de crisis afectan el apoyo presidencial en las democracias emergentes. Tradicionalmente estos estudios han enfatizado actitudes que se desvían del voto económico normal retrospectivo. Otros estudios asocian contextos de crisis económica con una forma de asimetría de quejas en la medida que las ganancias políticas que se logran por haber resuelto de manera exitosa crisis catastróficas son siempre de corto aliento. Para el período 1985-2008, nuestros hallazgos más importantes sugieren que los efectos de las condiciones económicas sobre la aprobación presidencial se aproximan a posturas económicas normales en un grado mayor a lo que se pensaba previamente. Un incremento de la inflación disminuye el apoyo al presidente; un crecimiento de los salarios incrementa este apoyo.

Estos hallazgos no cambian mucho cuando creamos dos submuestras para períodos de crisis y recuperación económica. Durante momentos de crisis, los niveles de inflación y, en especial, la presencia de hiperinflación determinan la popularidad presidencial. Los votantes no penalizan a su gobernante si hay una caída de sus salarios siempre y cuando la inflación se mantenga bajo control. Esta preocupación con la hiperinflación obviamente se termina en el período de recuperación en la medida que pequeños incrementos en las bajas tasas de inflación no afecta el nivel de aprobación presidencial. Los presidentes efectivamente acumulan un «capital político» cuando logran derrotar la alta inflación y, en el caso particular de Perú, pueden controlar una insurgencia doméstica. No obstante, los votantes reclaman buen desempeño económico. En el período posterior a la crisis, los salarios determinan el apoyo presidencial.

Nuestro estudio descubre la importancia general de la inflación en la determinación de la popularidad presidencial, particularmente durante períodos de crisis. Esto es consistente con hallazgos en otras democracias en transición (Buendía, 1996; Remmer & Gélinau, 2003; Mishler & Willerton, 2003). Nuestro trabajo muestra que en el período inmediato de recuperación económica, cuando la inflación es bastante baja, este indicador pierde importancia o relevancia y otras variables económicas, como salarios reales, se vuelven más prominentes. Esto no significa, sin embargo, que la inflación sea un indicador trivial. Como nuestros hallazgos claramente sugieren, tanto la inflación como los salarios reales influyen en la popularidad presidencial en el largo plazo. Lo que está por verse es si esta dinámica también está presente en otras democracias tales como Polonia y Argentina las que, como el Perú, han atravesado ajustes radicales a favor de las políticas de mercado, y han exhibido un ciclo de crisis severa seguido de recuperación y que han servido como la base para la mayoría de los estudios de opinión pública en las democracias en desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Christopher J. (2000). Economic Voting and Political Context: A Comparative Perspective. *Electoral Studies* 19 (2-3), pp. 151-70.
- Aramburú, Carlos, Enrique Bernales & Mario Torres (1977). *Estudio de conocimiento y opinión política sobre la Asamblea Constituyente en la población electoral de Lima metropolitana* Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú, Departamento de Ciencias Sociales. Mimeo.
- Arce, Moisés (2003). Political Violence and Presidential Approval in Peru. *Journal of Politics* 64 (2), pp. 572-583 (en español: 2002, Violencia política y aprobación presidencial en el Perú. *Debates en Sociología* 27, pp. 175-187).
- Arce, Moisés (2005). *Market Reform in Society: Post-crisis Politics and Economic Change in Authoritarian Peru*. University Park, Pennsylvania: Penn State University Press (en español: 2010. *El Fujimorismo y la reforma del mercado en la sociedad*. Lima: IEP).
- Asher, Herbert (1983). Voting Behavior Research in the 1980s: An Examination of Some Old and New Problem Areas. En Ada W. Finiter (editor), *Political Science: The State of the Discipline*. Washington D.C: The American Political Science Association.
- Beck, Paul Allen (1986). Choice, Context, and Consequence: Beaten and Unbeaten Path toward a Science of Electoral Behavior. En Herbert Weisberg (editor), *Political Science: The Science of Politics*. Nueva York: Agathon.
- Benton, Allyson Lucinda (2005). Dissatisfied Democrats or Retrospective Voters? Economic Hardship, Political Institutions, and Voting Behavior in Latin America. *Comparative Political Studies* 38 (4), pp. 417-442.
- Berelson, Bernard, Paul Lazarsfeld & William McPhee (1954). *Voting: A Study of Opinion Formation in a Presidential Campaign*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Bernales, Enrique (1980). *Crisis política: ¿Solución electoral?* Lima: DESCO.
- Buendía, Jorge (1996). Economic Reform, Public Opinion, and Presidential Approval en Mexico. *Comparative Political Studies* 29 (5), pp. 566-591.
- Burt, Jo-Marie (2007). *Political Violence and the Authoritarian State in Peru: Silencing Civil Society*. Nueva York: Palgrave Macmillan (en español: 2009. *Violencia y autoritarismo en el Perú: Bajo la sombra de Sendero y la dictadura de Fujimori*. Lima: IEP).
- Cameron, Maxwell & Philip Mauzeri (editores) (1997). *The Peruvian Labyrinth: Polity, Society, Economy*. University Park: Penn State University Press.
- Cameron, Maxwell (1994). *Democracy and authoritarianism in Peru: Political coalitions and social change*. Nueva York: St. Martin's.

- Campbell, Angus, Philip Converse, Warren Miller & Donald Stokes (1960). *The American Voter*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Carrión, Julio F. (1998). Partisan Decline and Presidential Popularity: The Politics and Economics of Representation in Peru. En Kurt von Mettenheim & James Malloy (editores), *Deepening Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Carrión, Julio F. (1999). La popularidad de fujimori en tiempos ordinarios, 1993-1997. En Fernando Tuesta Soldevilla (editor), *El juego político: Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Carrión, Julio F. & Patricia Zárate (2007). *Cultura política de la democracia en el Perú: 2006*. Lima: Vanderbilt University - IEP.
- Carrión, Julio F. & Patricia Zárate (2009). *Cultura política de la democracia en el Perú, 2008: El impacto de la gobernabilidad*. Lima: Vanderbilt University - IEP.
- Carrión, Julio F. (editor) (2006). *The Fujimori Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*. University Park: Penn State University Press.
- Conaghan, Catherine (2005). *Fujimori's Peru. Deception in the Public Sphere*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Converse, Philip (1966). The Concept of a Normal Vote. En Angus Campbell, Philip Converse, Warren Miller & Donald Stokes (editores), *Elections and the Political Order*. Nueva York: Wiley.
- Dietz, Henry (1980). *Poverty and problem-solving under military rule: The urban poor in Lima, Peru*. Austin: University of Texas Press.
- Dietz, Henry (1998). *Urban poverty, political participation, and the State: Lima, 1970-1990*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Downs, Anthony (1957). *An Economic Theory of Democracy*. Nueva York: Harper & Row.
- Duch, Raymond M. & Randolph T. Stevenson (2008). *The Economic Vote: How Political and Economic Institutions Condition Election Results*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Duch, Raymond M. & Randy Stevenson (2005). Context and the Economic Vote: A Multi-level Analysis. *Political Analysis* 13 (4), pp. 387-409.
- Echegaray, Fabián & Carlos Elordi (2001). Public Opinion, Presidential Popularity, and Economic Reform in Argentina, 1989-1996. En Susan Stokes (editor), *Public Support for Market Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Echegaray, Fabián (2005). *Economic Crises and Electoral Responses in Latin America*. Lanham: University Press of America.

- Edwards III, George C., William Mitchell & Reed Welch (1995). Explaining Presidential Approval: The Significance of Issue Salience. *American Journal of Political Science* 39 (1), pp. 108-134.
- Engle, Robert (1982). Autoregressive Conditional Heteroskedasticity with Estimates of the Variance of U.K Inflation. *Econometrica* 50 (4), pp. 987-1008.
- Erikson, Robert, Michael MacKuen & James Stimson (2000). Bankers or Peasants Revisited: Economic Expectations and Presidential Approval. *Electoral Studies* 19 (2-3), pp. 295-312.
- Fiorina, Morris (1981). *Retrospective Voting in American National Elections*. New Haven: Yale University Press.
- Grajales Correa, Carlos Alexander & Fredy Ocaris Pérez Ramírez (2007). Métodos discretos y continuos para modelar la densidad de probabilidad de la volatilidad estocástica de los rendimientos de series financiera. *Revista Ingenierías* 6 (11), pp. 105-123.
- Gronke, Paul & John Brehm (2002). History, Heterogeneity, and Presidential Approval. *Electoral Studies* 21 (3), pp. 425-452.
- Hellwig, Timothy & David Samuels (2007). Voting in Open Economies: The Electoral Consequences of Globalization. *Comparative Political Studies* 40 (3), pp. 283-306.
- Kelleher, Christine A. & Jennifer Wolak (2006). Priming Presidential Approval: The Conditionality of Issue Effects. *Political Behavior* 28, pp. 193-210.
- Kelly, Jana Morgan (2003). Counting on the Past or Investing in the Future? Economic and Political Accountability in Fujimori's Peru. *Journal of Politics* 65 (3), pp. 864-880.
- Key, V. O. (1966). *The Responsible Electorate*. Cambridge: Belknap.
- Kiewit, Roderick D. & Douglas Rivers (1985). A Retrospective on Retrospective Voting. En Heinz Eulau & Michael Lewis-Back (editores), *Economic Conditions and Electoral Outcomes: The United States and Western Europe*. Nueva York: Agathon.
- Lazarsfeld, Paul, Bernard Berelson & Hazel Gaudet (1948). *The People's Choice: How the Voter Makes up his Mind in a Presidential Campaign*. Nueva York: Columbia University Press.
- Lewis-Beck, Michael & Mary Stegmaier (2008). The Economic Vote in Transitional Democracies. *Journal of Elections, Public Opinion and Parties* 18 (3), pp. 303-323.
- Lewis-Beck, Michael (1988). *Economic Conditions and Elections: The Major Western Democracies*. Ann Arbor: University of Michigan Press.
- MacKuen, Michael, Robert Erikson & James Stimson (1992). Peasants or Bankers? The American Electorate and the US Economy. *American Political Science Review* 86 (3), pp. 591-611.
- Maestas, Cherie & Robert Preuhs (2000). Modeling Volatility in Political Time Series. *Electoral Studies* 19 (1), pp. 95-110.

- Mishler, William & John P. Willerton (2003). The Dynamics of Presidential Popularity in Post-communist Russia: Cultural Imperative versus Neo-institutional Choice. *Journal of Politics* 65 (1), pp. 111-141.
- Muller, Edward, Henry Dietz & Steve Finkel (1991). Discontent and the Expected Utility of Rebellions: The Case of Peru. *American Political Science Review* 85, pp. 1261-1282.
- Mueller, John (1970). Presidential Popularity from Truman to Johnson. *American Political Science Review* 64 (1), pp. 18-34.
- Murakami, Yusuke (2000). *La democracia según C y D: Un estudio de la conciencia y comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima: IEP - The Japan Center for Area Studies.
- Nannestad, Peter & Martin Paldam (1994). The V-P Function: A Survey of the Literature on Vote and Popularity after 25 Years. *Public Choice* 79 (3-4), pp. 213-245.
- Nannestad, Peter & Martin Paldam (2002). The Cost of Ruling: A Foundation Stone for two Theories. En Han Dorussen & Michael Taylor (editores), *Economic Voting*. Nueva York: Routledge - ECPR.
- Nelson, Daniel (1991). Conditional Heteroskedasticity in Asset Returns: A New Approach. *Econometrica* 59 (2), pp. 347-370.
- Obando, Enrique (1998). Civil-Military Relations in Peru, 1980-1996: How to Control and Coopt the Military (and the Consequences of Doing so). En Steve Stern (editor), *Shinning and Other Paths: War and Society in Peru, 1980-1995*. Durham: Duke University Press.
- Parodi, Jorge (editor) (1993). *Los pobres, la ciudad y la política*. Lima: Centro de Estudios de Democracia y Sociedad.
- Powell, G. Bigham, Jr. (2000). *Elections as Instruments of Democracy: Majoritarian and Proportional Visions*. New Haven: Yale University Press.
- Powell, G. Bingham, Jr. & Guy D. Whitten (1993). A Cross-national Analysis of Economic Voting: Taking Account of the Political Context. *American Journal of Political Science* 37 (2), pp. 391-414.
- Powers, Nancy R. (2001). *Grassroots Expectations of Democracy and Economy: Argentina in Comparative Perspective*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press.
- Remmer, Karen L. (1991). The Political Impact of Economic Crisis in Latin America in the 1980s. *American Political Science Review* 85 (3), pp. 777-800.
- Remmer, Karen L. & François Gélinau (2003). Subnational Electoral Choice: Economic and Referendum Voting in Argentina, 1983-1999. *Comparative Political Studies* 36 (7), pp. 801-821.

- Reynolds, Holly, Harvey Palmer & Timothy Nordstrom (2001). *Sophisticated or Dazed Economic Voters? An Investigation of the Impact of Inflation in Latin America*. Ponencia presentada para la Convención de la American Political Association, San Francisco.
- Roberts, Kenneth M. & Erik Wibbels (1999). Party Systems and Electoral Volatility in Latin America: A Test of Economic, Institutional, and Structural Explanations. *American Political Science Review* 93 (3), pp. 575-590.
- Siokis, Fotios & Panayotis Kapopoulos (2007). Parties, Elections and Stock Market Volatility: Evidence from a Small Open Economy. *Economics & Politics* 19 (1), pp. 123-133.
- Stevenson, Randolph (2002). The Economy as Context: Indirect Links between the Economy and Voters. En Han Dorussen & Michael Taylor (editores), *Economic Voting*. Nueva York: Routledge-ECPR.
- Stokes, Susan C. (1996). Economic Reform and Public Opinion in Peru. *Comparative Political Studies* 29 (5), pp. 544-565.
- Stokes, Susan C. (1999). La opinión pública y la lógica política del neoliberalismo. En Fernando Tuesta Soldevilla (editor), *El juego político: Fujimori, la oposición y las reglas*. Lima: Fundación Friedrich Ebert.
- Stokes, Susan C. (2001). Introduction: Public Opinion of Market Reforms: A Framework. En Susan Stokes, *Public Support for Market Reforms in New Democracies*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tanaka, Martín & Patricia Zárate (2002). *Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú, 1998-2001*. Lima: IEP.
- Torres Guzmán, Alfredo (1989). *Perfil del elector*. Lima: Apoyo.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (1983). *Elecciones municipales: Cifras y escenario político*. Lima: DESCO.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (1985). *El nuevo rostro electoral: Las municipales del 83*. Lima: DESCO.
- Tuesta Soldevilla, Fernando (1989). *Pobreza urbana y cambios electorales en Lima*. Lima: Cuadernos DESCO.
- Weyland, Kurt (2000). A Paradox of Success? Determinants of Political Support for President Fujimori. *International Studies Quarterly* 44 (3), pp. 481-502.
- Weyland, Kurt (2003). Economic Voting Reconsidered: Crisis and Charisma in the Election of Hugo Chávez. *Comparative Political Studies* 36 (7), pp. 822-848.
- Wolf, Michael & David Holian (2006). Polls, Elite Opinion, and the President: How Information and Issue Salience Affect Approval. *Presidential Studies Quarterly* 36 (4), pp. 584-600.

LAS BASES SOCIALES Y POLÍTICAS DEL APOYO A LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ

Carlos A. Torres Vitolas

Y la integración de los peruanos será consecuencia de una real democratización de la vida peruana. Democracia no es solo el voto, sino oportunidades para todos, es decir, multiplicar el acceso a escuelas decentes y modernas, agua potable, luz, postas sanitarias, caminos, pistas y canales de regadío.

Alberto Fujimori. Discurso inaugural ante el Congreso de la República, 1995.

...la democracia de élites, representativa, no es revolucionaria, es antirrevolucionaria, es contrarrevolucionaria; una Asamblea Nacional encerrada en cuatro paredes, un Gobierno encerrado en cuatro paredes, tomando decisiones basado en la representación que un pueblo le dio, expropiándole al pueblo la soberanía, es contrarrevolucionaria..

Hugo Chávez, Discurso a la Asamblea Nacional de Venezuela, 2006.

INTRODUCCIÓN

El presente texto intenta contribuir al debate actual sobre los factores que condicionan el respaldo hacia un sistema de gobierno democrático en el Perú. Específicamente, este estudio abordará dos preguntas: (i) ¿qué tan sólido es el apoyo por la democracia en la actualidad? y (ii) ¿en qué medida dicho apoyo está determinado por los problemas materiales de la población? Para abordar estas preguntas presentaremos una revisión exhaustiva de la literatura internacional y nacional así como una exploración teóricamente fundamentada de datos estadísticos para la primera mitad de la década de 2000 en el Perú. Esta discusión nos permitirá, además, resaltar ciertos elementos metodológicos que pueden servir de ayuda para futuras investigaciones sobre el tema.

Debates tanto académicos como políticos subrayan la relevancia del presente trabajo. Como Linz & Stepan (1996) señalan, el apoyo popular hacia la democracia es un elemento importante, aunque no suficiente, para su consolidación; ella depende en parte de que sus diversos integrantes —autoridades, partidos, sociedad civil y

ciudadanos no organizados— consideren esta forma de gobierno como la única posible de implementar en su sociedad¹. El escenario político contemporáneo de América Latina, sin embargo, ha puesto en entredicho nuestro avance hacia dicho ideal; particularmente en relación al reciente éxito electoral de diversos movimientos de izquierda de corte populista que, paralelamente a sus reformas económicas anti-neoliberales, han procedido a concentrar el poder en manos del Ejecutivo, difundir un discurso nacionalista y polarizador e imponer límites al ejercicio de la oposición política y libertad de expresión (Diamond *et al.*, 2008; Seligson, 2007)².

Esta problemática no es ajena al Perú. El amplio apoyo popular obtenido por el ex coronel del Ejército Peruano Ollanta Humala en las elecciones generales 2006 (25,7% de votos válidos en la primera vuelta electoral y 47,4% en la segunda) (ONPE, 2006a; 2006b) evidenció la presencia de un profundo cuestionamiento hacia el sistema político vigente en el país, calificado como una «república criolla y aristocrática» (PNP, 2006a; 2006b) y la amplia aceptación hacia llamados por una radical reconfiguración del mismo:

Nuestros ciudadanos y nuestras ciudadanas exigen *una ruptura democrática que ponga fin a una democracia oligárquica*, a un modelo económico socialmente excluyente y dependiente de intereses imperiales y al sistema de corrupción que es la expresión de una estructura de poder en torno a grupos económicos íntimamente relacionados con poderes transnacionales. Todo lo demás es intentar embellecer una realidad que los medios de comunicación, expresión de estos grupos de poder, ocultan sistemáticamente (p. 22) [cursivas mías].

Este descontento con la democracia ha sido frecuentemente relacionado con problemas económicos. Por ejemplo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD, 2004), con datos del Latinobarómetro³, encontró que la mayoría de los latinoamericanos considera el desarrollo económico como más importante que la democracia y que el respaldo hacia esta forma de gobierno era menor en aquellos países con altos niveles de desigualdad. Más aún, otros análisis del Latinobarómetro reportaron hallazgos similares: Torres (2005) observó que la satisfacción con la democracia en América Latina era menor entre aquellos encuestados con una percepción negativa del rumbo económico de su país, mientras que

¹ Qué constituye exactamente una democracia consolidada y hasta qué punto podemos hablar de consolidación democrática está aún en discusión. Para una revisión del tema, véase Diamond *et al.* (1997).

² Para una revisión detallada y actualizada del respeto a derechos políticos y libertades civiles en América Latina, véanse los informes anuales «Freedom in the World» del Instituto Freedom House: <http://www.freedomhouse.org>

³ <http://www.latinobarometro.org/>

Graham & Sukhtankar (2004) encontraron que el bienestar material de las personas estaba positivamente vinculado con el apoyo a y la satisfacción con la democracia. Asimismo, Seligson (2007), con datos del Barómetro de las Américas⁴, señala que el apoyo hacia recortes a la autonomía de los poderes judicial y legislativo y a la oposición política está más difundido entre los pobres y Carlin (2006), usando la Encuesta Mundial de Valores⁵, que el apoyo por la democracia va de la mano con el nivel de ingreso de los encuestados.

En el Perú hallamos un panorama similar. La oficina local del PNUD (2006), sobre la base de una encuesta nacional, encontró que el respaldo hacia la democracia y el nivel de conocimiento que los peruanos tienen de ésta es reducido entre los más pobres y menos educados y, más aún, que la mitad de los peruanos estarían dispuestos a sacrificar el Congreso o el Poder Judicial en caso de emergencia económica. La democracia, así, operaría como un bien de tipo «superior», relevante e importante para las personas de buena posición social, pero secundario para los más necesitados. Más aún, el PNUD advierte: «...en el fondo de la miseria y el sufrimiento [...] se halla también el agotamiento. Es cierto, es difícil saber cuánta desigualdad y pobreza puede permitirse una democracia frágil» (p. 92).

Dicha discusión cobró mayor urgencia a vista de los resultados electorales de 2006, en los que Ollanta Humala consiguió un importante respaldo entre los sectores rurales, provincianos, y empobrecidos del país (Tanaka & Vera, 2007; Carrión & Zárate, 2007). Sobre el particular, diversos análisis han señalado que dicha distribución de preferencias podía entenderse en parte por la prioridad que tendría entre los grupos menos privilegiados la resolución de los problemas materiales sobre el respeto a la institucionalidad democrática. Así, las elecciones de 2006 habrían constituido un (nuevo) intento de los sectores excluidos de la población por reivindicar sus derechos sociales y civiles, pero apelando a una propuesta electoral presuntamente revolucionaria, de rasgos personalistas, verticales e intolerantes (Grompone, 2006a; 2006b). El rol de la economía en tales anhelos reivindicativos, sin embargo, aún no es claro. Como señala Vergara (2007), las preferencias electorales de los peruanos menos favorecidos podrían entenderse en relación a dos tipos de esperanzas de inclusión: (i) frente al Estado, el acceso a servicios públicos por ejemplo (carreteras, hospitales, colegios, etcétera), y (ii) la Nación, que tienen más bien un carácter simbólico, palpable en términos de discriminación cultural, racial, de género, entre otras.

⁴ <http://www.vanderbilt.edu/lapop/>

⁵ <http://www.worldvaluessurvey.org/>

Dentro de la literatura internacional este tema constituye igualmente un debate abierto. Los análisis del Latinobarómetro para la última década, por ejemplo, indican que ni el apoyo a la democracia o al autoritarismo estarían estrechamente ligados a la coyuntura económica en la región (Lagos, 2003; Latinobarómetro, 2006, 2007)⁶. Algunos estudios de opinión pública en otras regiones del mundo han mostrado resultados similares: a nivel global se ha encontrado que indicadores de performance política, como la confianza en entidades del Estado o la percepción sobre el respeto al Estado de derecho, son tan o más importantes que los factores económicos para explicar el apoyo a la democracia (Mishler & Rose, 2001; Chu, Huang & Chang, 2008; Chu *et al.*, 2008); conclusión a la que llegaron también estudios en regiones con democracias no consolidadas: Europa del Este (Evans & Whitefield, 1995; Kunioka & Woller, 1999; Hofferbert & Klingemann, 1999; Rose, Mishler & Haerpfer, 1998), África (Bratton & Mattes, 2001; Mattes & Bratton, 2003) y el Este Asiático (Chu & Huang, 2007).

1. CULTURA POLÍTICA Y DEMOCRACIA EN EL PERÚ: ANTECEDENTES

Los trabajos existentes para el Perú delimitan igualmente una relación compleja. Los estudios sobre los sectores populares de Lima de Parodi & Twanama (1993) y Stokes (1995), para los ochenta, y de Murakami (2000), para los noventa, por ejemplo, coincidieron en señalar la presencia de una extendida cultura clientelista que se caracterizaba por entender y evaluar a los partidos políticos y al Estado en tanto proveedores de beneficios materiales, dejando otros factores tales como la legalidad y la democracia en un rol secundario. Estos sectores, se habrían caracterizado más por su pragmatismo que por un abierto rechazo hacia al régimen político vigente. Stokes (1995), así, observó dichas tendencias radicales estaban asociadas a otros elementos además de la pobreza: una alta exposición a la actividad sindical, relativamente altos niveles educativos, y una activa participación en organizaciones comunales dominadas por hombres. Para la misma década, Muller, Dietz & Finkel (1991), en el nivel nacional, encontraron que la disposición hacia la rebeldía política (toma de locales,

⁶ El PNUD (2004) igualmente reconoce que «La base social de las orientaciones hacia la democracia es heterogénea: las personas que sustentan una orientación determinada no pertenecen mayoritariamente a un grupo o clase social» (p. 143). Los estudios de Carlin (2006) y Graham & Sukhtankar (2004) tampoco presentan relaciones consistentes entre factores económicos y apoyo a la democracia. El primero encontró, contra lo esperado, que altas tasas de desempleo y un reducido crecimiento económico estaban asociados con un mayor respaldo por la democracia, mientras que los últimos encontraron que la relación entre bienestar material y apoyo por la democracia no era significativa en cada uno de los años de medición analizados.

tierras o destrucción de propiedades)⁷ era bastante baja y que ésta respondía no solo a elementos de descontento social (insatisfacción con el sistema político y pobreza relativa) sino también a criterios de utilidad personal (expectativa de éxito y percepción de la importancia de la contribución personal).

Durante la década fujimorista encontramos los trabajos sobre la aprobación presidencial—mayormente estudiados a partir de encuestas para Lima Metropolitana—y respaldo electoral que permitieron la legitimación de dicho régimen ‘autoritario-competitivo’ o ‘autoritario-electoral’ (Carrión, 2006). A pesar de su diversidad, estos estudios coincidieron en señalar que factores de carácter político, especialmente la lucha antisubversiva y el auto-golpe de 1992, a la par que los económicos, principalmente el control de la inflación, coadyuvaron para que Fujimori mantuviera un amplio respaldo en la población (Stokes, 1996; Carrión, 1998, 2006; Weyland, 2000; Arce, 2003; Kelly, 2003).

Los estudios específicamente sobre democracia son relativamente recientes. Tanaka & Zárate (2002) encontraron, para el período 1998-2001, que si bien el apoyo por la democracia era mayoritario entre los peruanos y la tolerancia a golpes de Estado baja, quienes creían que su situación económica empeoraría a futuro reportaban un menor apoyo a esta forma de gobierno y más tolerancia hacia quiebres autoritarios. A su vez, Carrión & Seligson (2002), con datos de 1996, encontraron que los golpes de Estado no eran aceptados bajo ninguna circunstancia por la mayoría de peruanos y que serían factores de tipo político (un mayor escepticismo o neutralidad política) y generacionales (los jóvenes) antes que el bienestar material los que estaban asociados con un mayor respaldo hacia a dichas iniciativas.

A su vez, los estudios del PNUD (2006), sobre la democracia en el Perú, y de Carrión & Zárate (2007), sobre el apoyo hacia el sistema político peruano, identificaron una amplia diversidad de factores explicativos. El primero encontró que en el país existía un nivel intermedio de aceptación a la democracia, el cual sería afectado tanto por el nivel de ingresos de los encuestados, por su entorno de residencia (tamaño de centro poblado y ubicación geográfica) y características sociodemográficas (edad, sexo, origen étnico y nivel educativo). Por su parte, Carrión & Zárate encontraron que el apoyo al sistema político peruano⁸ era bajo y que éste variaba

⁷ La lista completa es: protestas ilegales, toma de edificios, confrontaciones con la policía, destrucción de propiedad, acciones ilegales en el lugar de trabajo, confrontación con otros grupos, toma de tierras y generar desorden público (Muller, Dietz & Finkel, 1991).

⁸ Medido por medio de seis indicadores: creencia en que los tribunales del Perú garantizan un juicio justo, respeto por las instituciones políticas del país, creencia en la protección de los derechos básicos de los ciudadanos en el país, nivel de orgullo en vivir bajo el sistema político peruano y si el entrevistado cree que se debe apoyar el sistema político peruano (Carrión & Zárate, 2007).

en relación tanto a factores económicos (pobreza objetiva y subjetiva) como políticos (aprobación presidencial, interés en política, orientación ideológica y tendencias autoritarias) y culturales (lengua de los padres).

Esta revisión sumaria de la literatura muestra que si bien el factor económico ayuda a entender la opinión política de los peruanos, esta relación no es determinante; otros factores, como los políticos, culturales y geográficos podrían ser igualmente útiles para analizar dicha dinámica. Así, hablar de una cultura política de «los pobres» es problemático, ya que dentro de un mismo sector social operan otros factores intervinientes (educación y sexo, por ejemplo). Finalmente, podemos identificar tres vacíos dentro de la literatura: (i) se sabe poco acerca de la dinámica de opinión política en los sectores rurales; (ii) aparte del trabajo de Tanaka & Zárate (2002), los estudios sobre la democracia no han evaluado tendencias a través de diversos años; y (iii) los análisis más completos sobre opinión política en el Perú (Seligson & Carrión, 2002; Carrión & Zárate, 2007) se han concentrado en los temas de apoyo al régimen de turno antes que en el respaldo hacia la democracia como régimen político, los trabajos sobre este tema (Tanaka & Zárate, 2002; PNUD, 2006), en cambio, han llevado adelante exclusivamente análisis de tipo bivariado, por lo que sus conclusiones aún necesitan mayor escrutinio.

2. MÉTODOS

Para analizar la estabilidad del apoyo hacia la democracia en el Perú y su relación con la condición económica de la población, examinaremos, primero, la trayectoria de dicho respaldo para los últimos años con datos de diversas encuestas de opinión, la cual será luego contrastada con la evolución de diversos indicadores económicos (crecimiento económico, pobreza y desigualdad). Posteriormente, examinaremos de manera sistemática los datos para tres años distintos: 2002, 2004 y 2006, tanto a nivel bivariado como multivariado, los diversos factores que según la literatura podrían condicionar la opinión pública al respecto. Esta estrategia metodológica tiene diversos fundamentos:

El uso de observaciones para diversos puntos en el tiempo nos asegura un mayor nivel de validez a nuestros hallazgos ya que, al basarse en patrones de asociación relativamente constantes durante el periodo de estudio, será menos probable que sean sesgados por factores coyunturales (la campaña electoral por ejemplo).

Un análisis preliminar de tipo bivariado, por su parte, nos permitirá explorar de manera sencilla la relevancia de los factores de análisis propuestos por la literatura al mostrar si el respaldo hacia la democracia varía efectivamente entre las categorías que los componen (género: entre hombres y mujeres, ocupación: entre obreros,

profesionales, campesinos, etcétera). Estos resultados iniciales nos permitirán establecer un perfil básico de los encuestados que favorecen o no una forma de gobierno democrático.

El análisis de tipo multivariado, a su vez, permitirá discernir si esas asociaciones responden a efectos directos entre las variables de análisis o si más bien responden a factores intervinientes (por ejemplo, los hombres pueden tener un mayor acceso a la educación y a información política, lo cual explicaría por qué éstos podrían aparecer como más democráticos que las mujeres) una vez que controlamos por los efectos simultáneos de todos los factores explicativos incluidos en nuestro estudio.

A diferencia de investigaciones previas, el presente estudio no analizará al Perú como una totalidad sino que más bien explorará la presencia de dinámicas de opinión distintas en zonas urbanas y rurales. Es por tal motivo que elegimos trabajar con el módulo «Gobernabilidad, Democracia y Transparencia», que se aplica mediante la Encuesta Nacional de Hogares (ENAH) del Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI)⁹, la cual posee un diseño muestral¹⁰ que la hace representativa tanto en el nivel nacional como urbano y rural (en su versión anual o trimestral). La condición rural de un centro poblado se define por la presencia mínima de 2.000 habitantes o por no poseer más de 100 viviendas contiguas o porque, teniendo más de 100 viviendas, éstas se encuentran dispersas o diseminadas, sin formar bloques (INEI, 2006). El tamaño de muestra para la ENAH 2002 (Trimestre IV) fue de 18.598 casos y para las ENAH 2004 (Anual) y ENAH 2006 (Anual) fueron de 19.502 y 20.577 casos respectivamente (características de la muestra en el Apéndice I)¹¹. Los tests y estimados estadísticos del texto consideran el diseño muestral de la encuesta y sus respectivos factores de expansión.

Antes de entrar al análisis, debemos precisar que a la fecha no existe una forma estandarizada de medición del apoyo hacia la democracia (Klingemann, 1999; Mishler & Rose, 2001; Inglehart, 2003). Las encuestas Latinobarómetro, por ejemplo, la miden a través del acuerdo con la expresión «la democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno»; mientras que, por mencionar otro estudio, el del PNUD (2006) optó por sumar indicadores de opinión y conocimiento para medir el

⁹ Los demás módulos utilizados fueron: Empleo e Ingresos, Educación, Características de los Miembros del Hogar, Sumarias de Gasto e Ingreso, Participación Ciudadana.

¹⁰ Probabilístico, estratificado, poli-etápico, y de áreas.

¹¹ El módulo «Gobernabilidad, Democracia y Transparencia» no fue aplicado con anterioridad al año 2002. Para dicho año, además, no existe una versión anualizada de la ENAH, siendo aplicada exclusivamente en el trimestre IV.

nivel de «democratismo» del encuestado¹². La ENAHO utiliza la siguiente pregunta «En su opinión, el tipo de gobierno más conveniente para gobernar el país es... «autoritario», «dictadura militar», «democracia», «que los expertos y no el gobierno decidan lo que es bueno para el país», u «otro». La pregunta fue acompañada por la siguiente definición de democracia: «Cuando el pueblo tiene la capacidad de elegir y tomar decisiones políticas por la voluntad mayoritaria de los ciudadanos»¹³. Estas circunstancias tienen dos implicaciones: (i) no puede asumirse que nuestra variable dependiente capta en toda su esencia el apoyo hacia la democracia sino más bien una específica dimensión: el apoyo explícito (la afirmación verbal de apoyo o preferencia) hacia la democracia, el cual no mide directamente la presencia de valores y principios democráticos entre los encuestados (apoyo intrínseco) (Inglehart & Welzel, 2005) o el apoyo al régimen de turno (Mishler & Rose, 2001); y (ii) nuestros resultados no son estrictamente comparables con los obtenidos por trabajos similares (aunque pueden entenderse como complementarios).

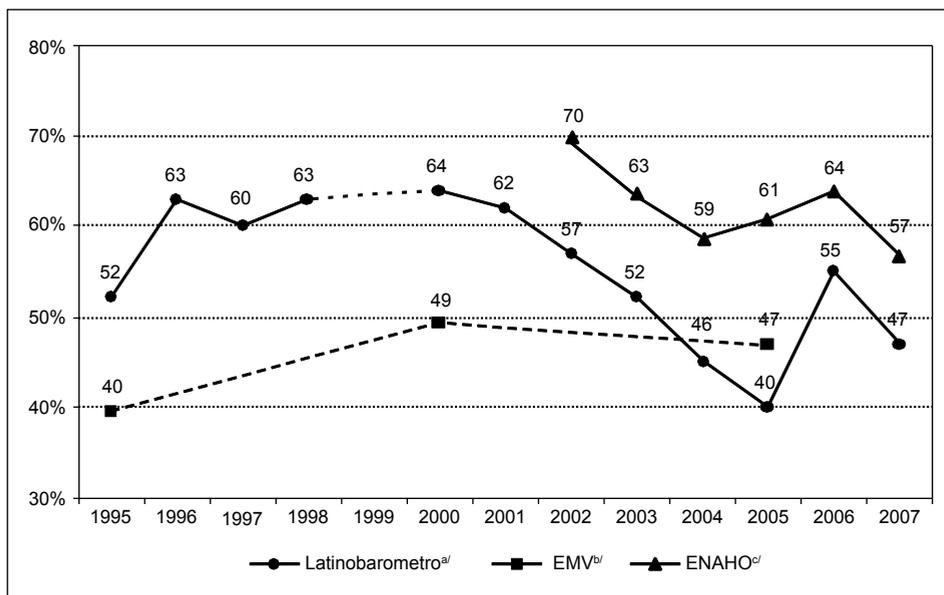
3. LA TRAYECTORIA RECIENTE DEL APOYO A LA DEMOCRACIA EN EL PERÚ

Una sociedad de fuertes convicciones democráticas debería ser consistente en su mayoritario respaldo por esta forma de gobierno a pesar de sus coyunturales problemas políticos y económicos (Linz & Stepan, 1996). Esto no acontece en el Perú. Diversas fuentes de información —el Latinobarómetro, la Encuesta Mundial de Valores (EMV) y las ENAHO— indican que el apoyo explícito hacia la democracia ha presentado importantes variaciones en la última década (gráfico 1). Observamos así que el notable respaldo hacia dicha forma de gobierno a comienzos de la década del 2000 disminuyó paulatinamente, particularmente en los años 2004-2005, una tendencia que aún no ha sido superada a pesar de la realización de elecciones en 2006.

¹² Conocimiento de la definición de democracia; preferencia como sistema de gobierno; si se considera que ella existe a la fecha; si se considera ésta sirve para: elegir gobernantes, ser representados, el bienestar familiar, respeten los derechos de las personas, lograr el desarrollo económico y transformar el país; y si en caso de emergencia económica no se aceptaría que: posterguen las elecciones, se suspenda el derecho a reunión, cierren diarios de oposición, cierren el Congreso o destituyan a jueces (PNUD, 2006).

¹³ Otros estudios usan versiones diferentes. El PNUD, por ejemplo, propuso la siguiente definición: «sistema de elección de gobernantes por el pueblo y de garantía de derechos de las personas» (PNUD 2006, p. 31).

Gráfico 1. Apoyo a la democracia en el Perú: 1995-2007



^{a/} Fuente y elaboración: Latinobarómetro. Porcentaje de encuestados que eligió la frase «La democracia es preferible a cualquier otra forma de gobierno». No hay datos para el año 1999.

^{b/} Fuente: Encuesta Mundial de Valores, elaboración propia. Porcentaje de encuestados que considera que un sistema político democrático es una ‘muy buena’ manera de gobernar el país.

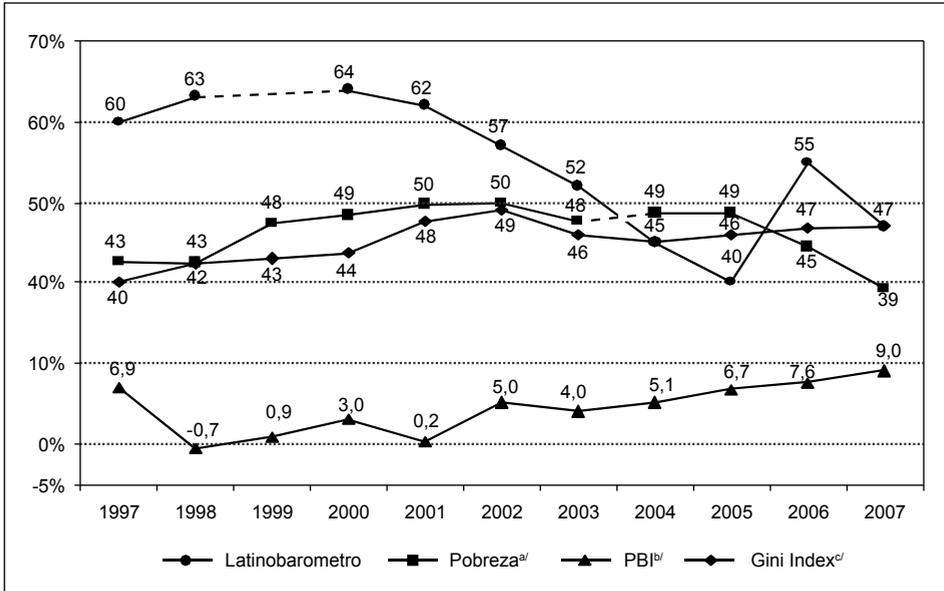
^{c/} Fuente: ENAHO, elaboración propia. Porcentaje que elige la democracia como «...la forma de gobierno más conveniente para gobernar el país». Para 2007 se registra el porcentaje que está de acuerdo con la expresión: «Un gobierno democrático es siempre preferible».

Un contraste entre dichas tendencias de opinión y las correspondientes a los principales indicadores económicos del país—crecimiento anual, población bajo la línea de pobreza y coeficiente Gini (desigualdad económica)¹⁴— muestra que los cambios observados en el respaldo explícito a la democracia no guarda una relación estrecha con la evolución económica del país (gráfico 2). Por ejemplo, en el período 1998-2001 el respaldo hacia la democracia habría aumentado a pesar de que en dichos años la economía peruana se estancó y, más aún, tanto la pobreza como la desigualdad aumentaron. Igualmente puede observarse que los años de descontento para con la

¹⁴ El coeficiente de Gini estima el nivel de desigualdad en la distribución del ingreso en una economía usando un ratio de 0 a 1 en el que 0 implica perfecta igualdad; un incremento en el coeficiente indica, por tanto, un incremento en la desigualdad.

democracia (2003-2005) coincidieron con un proceso de crecimiento económico, en el que ni la pobreza ni la desigualdad empeoraron drásticamente¹⁵.

Gráfico 2. Apoyo por la democracia y desarrollo económico: 1997-2007.



^{a/} Porcentaje de la población bajo línea de pobreza. Fuentes: Herrera (2003, 2004), para el período 1997-2003, e INEI (2007) para el período 2004-2007. La metodología de medición de la pobreza cambió desde el año 2004.

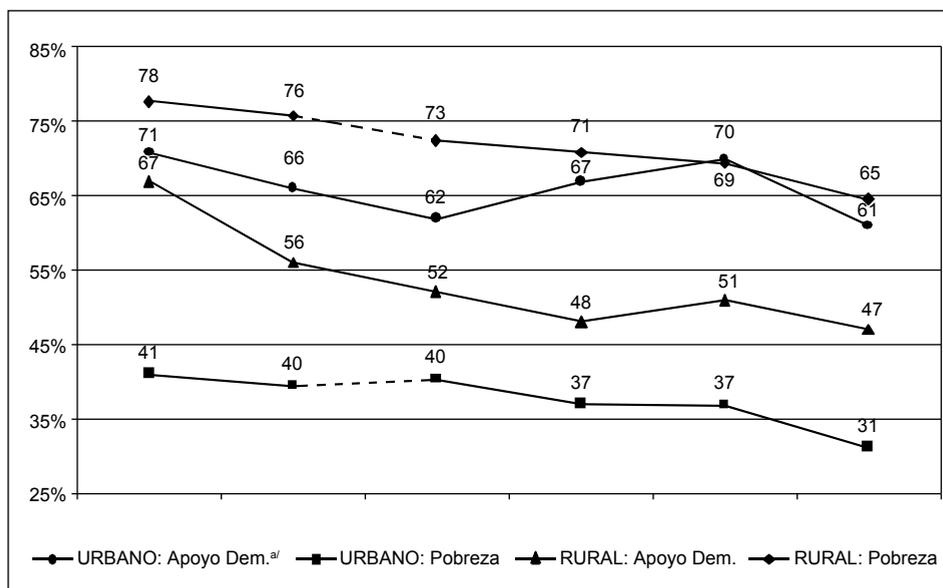
^{b/} Porcentaje de variación anual del PBI. Fuente: INEI.

^{c/} Coeficiente de Gini, transformado sobre un puntaje de 100. Fuente: Pozo-Sánchez (2008).

En esa misma dirección, una revisión de las preferencias por un gobierno democrático para zonas urbanas y rurales mediante las ENAHO 2002-2007 (gráfico 3) muestra nuevamente una relación problemática con la pobreza. Si bien el apoyo explícito hacia la democracia es consistentemente más bajo en el ámbito rural, un contexto mucho más pobre que el urbano, las tendencias descendentes registradas en los últimos años en ambos espacios no coinciden con un empeoramiento en los niveles de bienestar de la población, el cual más bien habría tendido a mejorar.

¹⁵ La trayectoria de la desigualdad en el Perú estimada por el Comité Económico para América Latina (CEPAL) no está actualizada luego del 2004. No obstante, esta muestra una trayectoria similar para el período: los coeficientes Gini fueron 0,55 y 0,53 para 1999 y 2001, respectivamente, mientras que para el 2003 y 2004 fueron de 0,51 y 0,50.

Gráfico 3. Preferencia por una forma de gobierno democrático según pobreza y condición rural: 2002-2007.



^{a/} Fuente: ENAHO, elaboración propia.

^{b/} Fuente: INEI (2007). La metodología de medición de la pobreza cambió desde el año 2004

Esta revisión de datos nos permite afirmar, en primer lugar, que el apoyo explícito hacia la democracia en el Perú se caracteriza por su inestabilidad e incluso volatilidad. Asimismo, los datos revisados igualmente indican que una explicación netamente económica de este fenómeno resulta insuficiente. Más aún, si hacemos un recuento de nuestra historia reciente, veremos que los años de menor respaldo hacia la democracia (2003-2005), más que por ser un período de crisis económica se caracterizaron por una serie de escándalos políticos, como la renuncia del vicepresidente Diez Canseco por manejo de influencias, el juicio al hermano del presidente Toledo por el mismo motivo, la denuncia por falsificación de firmas a favor del partido de gobierno, por mencionar algunos ejemplos, a la par de un incremento en la conflictividad social (por ejemplo, el creciente número de conflictos entre comunidades rurales con empresas mineras). Estos hechos, aunados al registro de un cambio positivo en las tendencias de opinión el año electoral 2006, enfatizan la necesidad de introducir otros elementos de análisis, particularmente de tipo político.

4. PERSPECTIVAS DE ANÁLISIS DEL APOYO HACIA LA DEMOCRACIA

La necesidad de introducir otros elementos de análisis en cualquier estudio de opinión no es fácil. Como vimos anteriormente, existe una abundancia de posibles factores explicativos (sexo, ingresos, edad, etcétera). Para definir qué variables son necesarias para un estudio no podemos basarnos en nuestro sentido común; estas deben ser fundamentadas teóricamente. Para este trabajo en particular eso significará examinar tres vertientes teóricas: (i) (post)modernización; (ii) institucionalismo; y (iii) desempeño del régimen (Rose, Mishler & Haerpfer, 1998; Bratton & Mattes, 2001; Chu, Huang & Chang, 2008).

4.1. (Post) modernización

Esta perspectiva enfatiza el rol que juega el proceso de modernización económica en establecer las condiciones necesarias para que emerja una «cultura cívica», de participación ciudadana, debate político informado y racional, y confianza y apertura entre conciudadanos (Almond & Verba, 1989). En su formulación tradicional ella plantea que las transformaciones asociadas al desarrollo económico (urbanización, expansión de los sectores profesionales, expansión de la educación, mejoras en las condiciones de vida, y una economía descentralizada y competitiva, entre otros) permitirían que la población cuente con los recursos y habilidades necesarios para informarse, entender y discutir de política, así como para perseguir necesidades de «orden superior» como la participación política y defensa de derechos políticos (Lipset, 1959, 1994; Diamond, 1992, 1999).

Más recientemente, Inglehart reelaboró dicha propuesta desde una perspectiva postmoderna (Inglehart, 1997; Inglehart & Welzel, 2005). En ella se señala que la modernización económica no favorece necesariamente la adopción de los principios de una democracia liberal. Esto se lograría más bien en dos fases: primero, las sociedades tradicionales, conservadoras y religiosas desarrollarían una visión más secular y racional de la vida social a partir de un proceso de industrialización, al cual (no necesariamente) podría seguir una fase postmoderna (globalizada y centrada en el manejo de la información), donde las personas disfrutarían de la suficiente seguridad económica y de la autonomía individual para desarrollar valores de «expresión personal», como la tolerancia, la confianza interpersonal, el activismo político y el respeto a la libertad de expresión, que manifiestan un compromiso intrínseco hacia los principios democráticos.

La manera en que dichas transformaciones estructurales son experimentadas en un nivel individual, sin embargo, no es similar entre la población; diferencias de género, clase, religión o etnicidad afectan cómo las personas viven y conceptualizan dichos cambios (Rose, Mishler & Haerpfer, 1998). El tema de socialización política, así, adquiere particular relevancia; diversas experiencias formativas en la familia, la

escuela, y el centro laboral, entre otros, podrían condicionar la forma en que los individuos entienden y se aproximan hacia su sistema político (Almond & Verba, 1989; Easton & Denis, 1969). Es así que, por ejemplo, Inglehart (Inglehart & Welzel, 2005) considera que los jóvenes liderarían las transiciones tanto hacia los valores secular-rationales como de expresión personal.

Esta vertiente analítica se analizará, entonces, en relación a las siguientes variables:

- **Sexo**

La equidad de género ha sido asociada con la democratización de una sociedad (Inglehart, Norris & Welzel, 2002; Inglehart & Welzel, 2005). En principio, una cultura patriarcal es contraria a una de tipo democrático ya que inculca (e impone) una noción de femineidad definida como sumisión, maternidad y cuidado del hogar, y de masculinidad como sinónimo de autoridad doméstica, con derecho al uso de la violencia y protagonista de la esfera pública y económica. Asimismo, la división tradicional de roles domésticos condiciona la relación entre los individuos y el Estado (como se aprecia en los comedores populares y vasos de leche, cuyos miembros son exclusivamente mujeres). Finalmente, es probable que el sistema político de una sociedad patriarcal ignore o excluya a las mujeres, haciendo que éstas se distancien de él o lo evalúen negativamente (Seligson, 2002).

- **Año de nacimiento**

La socialización en contextos políticos distintos puede condicionar la valoración de la democracia. Quienes crecieron durante los gobiernos militares de Velasco (1968-1975) y Morales Bermúdez (1975-1980), por ejemplo, se formaron en un país sin elecciones, con medios de comunicación controlados y reformas progresistas, como la agraria, impuestas «desde arriba»; mientras que la generación siguiente presencié la continuidad de gobiernos democráticos —Belaúnde (1980-1985), García (1985-1990) y Fujimori (1990-1992)— en un contexto de terrorismo e hiperinflación. La manera en que dichas experiencias afectan la formación de una posición política, sin embargo, no es clara. El PNUD (2004), por ejemplo, señala que la «socialización en dictadura» podría generar una mayor aceptación al autoritarismo; Seligson & Carrión (2002) afirman en cambio que quienes sufrieron dictaduras militares serían más reacios a nuevos experimentos autoritarios, e Inglehart (1997) e Inglehart & Welzel (2005) sostiene que los jóvenes lideran la transición hacia una cultura democrática.

- **Educación**

El acceso a la educación es fundamental para que las personas se interesen en política y asuman una posición evaluativa y participativa (Lipset, 1959, 1994; Diamond 1992, 1999). Su impacto, sin embargo, no es inmediato; para la difusión de una

cultura democrática un sistema educativo tendría que ser democrático tanto en contenido como en estilo. Por un lado, el currículum vigente condiciona qué aprenden los estudiantes de su sistema político (los principios de legitimidad del Estado, sus derechos, etcétera); por otro, el estilo de enseñanza que se experimenta condiciona los sistemas de autoridad y participación que el estudiante interioriza (Easton & Denis, 1969; Almond & Verba, 1989; Evans & Rose, 2007).

- **Actividad económica**

La expansión de las clases medias profesionales ha sido considerada clave para el desarrollo de una democracia estable (Diamond, 1992; Huntington, 1991). Si bien el crecimiento económico puede proveer las bases materiales para que las personas se interesen y participen en política, éste puede llevar a graves conflictos distributivos que terminen en rupturas autoritarias. Es más probable que una clase media profesional, más educada y urbanizada, que no se define mediante conflictos de clase tradicionales (obremos vs. patrones y campesinos vs. terratenientes) vea mayores posibilidades de mejora social en una democracia, basada en la negociación, que en un régimen dictatorial.

- **Identidad**

El proceso de modernización tendría la capacidad de generar un debate político más racional y tolerante, menos proclive a extremismos ideológicos (Lipset, 1959, 1994; Inglehart, 1997; Inglehart & Welzel, 2005). Así, las reivindicaciones de identidad tradicional, basadas en criterios de raza o religión corren el riesgo de exacerbar mecanismos de exclusión y generar serios conflictos políticos (la violación de derechos humanos durante la lucha antisubversiva en el Perú, por ejemplo, estuvo alineada según criterios raciales y culturales).

Nuestro análisis de tipo bivariado indica la presencia de ciertas diferencias entre los ámbitos urbano y rural (tabla 1). Las variables sexo y año de nacimiento aparentemente tendrían poca relevancia analítica en la ciudad, en donde el respaldo explícito hacia la democracia tiende a ser similar para hombres y mujeres y diversos grupos de edad, mientras que en el campo el respaldo más consistente hacia la democracia provendría de quienes nacieron en los 60 y de los hombres. Por su parte, las demás variables muestran asociaciones significativas de manera consistente para ambos contextos geográficos, los cuales además se alinean con lo propuesto por la literatura: los sectores más educados, profesionales y técnicos administrativos, y los que se sienten identificados con el país en su conjunto reportan una mayor preferencia por una forma de gobierno democrático que los menos educados, los obreros y campesinos, y quienes se identifican más con su etnia o religión.

Tabla 1. Preferencia por un gobierno democrático para indicadores de (post) modernización según condición rural: 2002-2006
(Porcentaje que considera la democracia como forma de gobierno ideal en cada categoría)

Variables de Análisis	URBANO			RURAL		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
Sexo:						
- Hombres	71,2%	63,3%	69,4%	67,9%	55,2%	52,5%
- Mujeres	70,8%	61,1%	71,0%	65,5%	48,4%	48,9%
X ² test:	0,3	5,0	2,8	4,6	37,2**	11,6*
Año de Nacimiento:						
- 80s	72,1%	64,3%	72,2%	65,0%	52,8%	54,1%
- 70s	71,8%	65,5%	70,6%	69,9%	55,7%	51,0%
- 60s	70,6%	60,5%	69,2%	69,2%	57,9%	54,7%
- 50s	69,9%	61,5%	67,8%	68,0%	51,0%	49,4%
- Pre-50s	70,6%	58,0%	70,3%	61,9%	43,3%	44,1%
X ² test:	3,2	32,7*	10,1	36,7**	95,5**	55,8**
Nivel Educativo						
- Sin Educación Formal	63,3%	31,9%	43,8%	58,7%	33,2%	34,4%
- Hasta primaria	68,0%	52,8%	62,1%	65,8%	51,5%	50,1%
- Hasta secundaria	70,4%	62,0%	70,2%	72,7%	60,9%	58,1%
- Educación Superior	77,3%	71,6%	78,8%	78,9%	71,6%	67,8%
X ² test:	86,5**	343,7**	287,3**	96,8**	336,3**	250,2**
Categoría Ocupacional						
- Desempleado	63,1%	65,3%	72,7%	68,9%	60,1%	54,4%
- Profesional	80,3%	70,1%	81,1%	80,6%	75,2%	75,4%
- Técnico/Administrativo	73,6%	63,0%	71,3%	72,5%	56,5%	61,9%
- Obrero/ Agricultor	68,9%	59,2%	65,9%	65,8%	51,0%	49,2%
- No PEA	72,0%	62,5%	73,0%	66,8%	49,7%	52,0%
X ² test:	82,4**	36,1*	79,4**	25,2**	42,2**	62,5**
Grupo al que se siente más orgulloso de pertenecer:						
- A su país	76,0%	67,7%	76,5%	72,4%	58,7%	57,0%
- A su departamento	72,7%	63,7%	65,3%	67,6%	57,3%	56,7%
- A su etnia o raza	65,4%	52,9%	57,3%	64,4%	43,7%	39,8%
- A su religión	63,6%	46,2%	61,1%	58,4%	41,0%	43,3%
X ² test:	118,0**	273,0**	242,1**	79,3**	182,1**	182,7**

Significancia estadística: * $\leq 0,05$; ** $\leq 0,01$

4.2. El marco institucional

Esta propuesta enfatiza la capacidad de las instituciones políticas (formales e informales) de moldear los objetivos, preferencias y estrategias de los actores políticos. La opinión y la cultura política de la ciudadanía estarían condicionadas por las normas legales que regulan, con incentivos y desincentivos, los espacios y mecanismos de interacción entre la ciudadanía y el régimen de turno (por ejemplo, el voto obligatorio); por las costumbres, sancionadas por tradición, que definen las reglas del juego político (por ejemplo, el uso aceptado de donaciones de ropas y alimentos como parte de una campaña política); y las estructuras que ellas generan en el tiempo (por ejemplo, la presencia de vallas electorales puede generar, en el largo plazo, un sistema de pocos partidos que, en busca de votantes, se concentran hacia el centro del espectro ideológico, lejos de posiciones extremistas) (Hall & Taylor, 1996; Norris, 1999; Steimo, Thelen & Longstreth, 1992).

Diversos estudios evidencian la relación entre el marco institucional y el apoyo hacia la democracia. Por ejemplo, Norris (1999), en un nivel global, encontró una mayor confianza en las instituciones de una democracia entre quienes habían votado por el partido de gobierno y en aquellos países con democracias parlamentarias (comparadas a las de tipo presidencialista), sistemas electorales mayoritarios (frente a los de representación proporcional), y moderados sistemas multipartidarios o bipartidistas (en lugar de un pluripartidismo exacerbado); mientras que Aarts & Thomassen (2008) reportaron que, en el nivel internacional, un diseño electoral mayoritario estaba asociado positivamente con la satisfacción del funcionamiento de una democracia. Asimismo, otras investigaciones han encontrado que la participación en campañas políticas y la experiencia de votación pueden tener un efecto formativo que aumente el interés en la política y la competencia ciudadana (Finkel, 1985, 1987) así como el apoyo a la democracia (Matton & Brattes, 2003; Bratton, Chu & Lagos 2006; Huan, Chang & Chu, 2008; Chu & Huang, 2007).

Esta dimensión de análisis, entonces, se realizará mediante las siguientes variables:

- Actividad asociativa

En sus trabajos sobre «capital social»—normas de reciprocidad y confianza que emergen de la participación cívica—Robert Putnam (1993, 2001) sostiene que aquellas comunidades con tradición organizativa disfrutan de ciudadanos más activos y un mejor gobierno, ya que promueven la información y el debate políticos, la tolerancia y el respeto a ideas opuestas, un mayor compromiso hacia la legalidad, y el respaldo a iniciativas colectivas en bien de la comunidad, lo que genera una cultura política centrada en el bien común (Putnam, 2001; Paxton, 2002).

Para examinar este fenómeno desarrollamos una escala de actividad asociativa basada en la multiplicación de dos componentes: primero, si los encuestados participan

en los siguientes tipos de asociaciones: de alcance local (1), como clubes deportivos y culturales, de desarrollo comunal (2), como asociaciones de vecinos o comunidades campesina, o de representación económico-política (3) como partidos políticos o sindicatos. El segundo componente de la escala considera el rol que desempeñan los encuestados en esas asociaciones: beneficiario o miembro activo (1) o dirigente (2). Los puntajes generados finalmente se dividieron entre quienes no reportan ninguna membresía, los de participación media o baja y de participación alta (aquellos con un puntaje mínimo de 4)¹⁶.

- **Orientación política**

Es probable que quienes han votado por el partido gobernante expresen una mayor satisfacción con la democracia vigente en tanto es probable que éste implemente una agenda política compatible a sus intereses [...] Una orientación ideológica de izquierda, así, podría afectar el apoyo hacia la democracia peruana debido a que los gobiernos de los últimos años han mantenido una línea económica neoliberal.

- **Experiencia de votación**

La participación en una contienda electoral (asistencia a mítines, recolección de firmas, etcétera) podría afectar positivamente el respaldo hacia la democracia ya que, por un lado, fomenta el desarrollo de valores democráticos (una noción activa de ciudadanía, respeto a la libertad de expresión, etcétera) y, por otro, genera una mayor sensación de inclusión al sistema político (Finkel, 1985, 1987; Bratton, Chu & Lagos, 2006; Huang, Chang & Chu, 2008). Estos efectos, sin embargo, dependen en parte del contexto institucional: en elecciones semicompetitivas, la ausencia de participación puede reflejar más bien una fuerte convicción democrática (Chen & Zhong, 2002), como durante el boicot a la segunda vuelta electoral del año 2000 en Perú; en elecciones competitivas, a su vez, es probable que la obligatoriedad del voto tenga limitados efectos formativos comparados a un sistema de voto libre. Lamentablemente la pregunta sobre experiencia de votación en las ENAHO fue descontinuada desde julio de 2004 por lo que solo contamos con datos parciales; no obstante, debido a su relevancia analítica, estos serán presentados en nuestro estudio¹⁷.

¹⁶ Correspondiente a quienes ocupan un rol dirigencial en organizaciones de desarrollo comunal o a aquellos que son simultáneamente miembros activos de un partido político o sindicato y algún otro tipo de organización social).

¹⁷ Para verificar si la presencia o ausencia de esta variable generaba cambios significativos en nuestro modelo de análisis, ambos modelos multivariados fueron generados y contrastados. Los resultados mostraron que su inclusión no afectaba la estructura de asociaciones vistas en las demás variables y, por tanto, que los resultados para el año 2002 podían ser comparables con los obtenidos para años posteriores (véase el apéndice III).

Nuestro análisis bivariado (tabla 2) muestra una relación poco consistente entre las variables mencionadas y el apoyo explícito a la democracia en el Perú. La actividad asociativa de los encuestados, por ejemplo, no registra asociaciones significativas de manera consistente ni en el campo ni en la ciudad y, más aún, para el año 2006 vemos que mientras en el ámbito urbano quienes tienen un alto nivel de participación asociativa registran un mayor respaldo a la democracia, en el ámbito rural la asociación es inversa. Respecto a la orientación política de los encuestados, observamos solamente una asociación significativa consistente el año 2006, cuando el apoyo por un régimen democrático fue más alto en los sectores de derecha que en los de izquierda. Finalmente, la información parcial sobre experiencia de votación muestra que quienes han votado tienden a preferir un gobierno democrático.

Tabla 2. Preferencia por un gobierno democrático para indicadores de institucionalidad política según condición rural: 2002-2006
(Porcentaje que considera la democracia como forma de gobierno ideal en cada categoría)

Variables de Análisis	URBANO			RURAL		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
Actividad Asociativa:						
- No participa	70,6%	62,5%	70,6%	65,0%	51,4%	52,3%
- Media / Baja	72,0%	57,6%	65,1%	69,0%	51,9%	48,8%
- Alto	74,0%	64,7%	74,1%	72,0%	52,6%	47,3%
X ² test:	5,1	12,6	17,5*	17,6**	0,8	13,7*
Orientación Política:						
- Sin posición definida	71,5%	61,9%	71,3%	67,2%	51,9%	48,9%
- Izquierda	69,9%	60,6%	66,1%	60,7%	50,8%	53,2%
- Derecha	68,3%	64,9%	70,2%	68,1%	50,9%	57,9%
X ² test:	6,2	4,4	18,1*	13,2*	0,6	29,1**
Experiencia de Votación: ^{a/}						
- No votó	73,1%	62,1%	n.a.	68,6	56,7	n.a.
- Si votó	67,6%	59,0%	n.a.	59,4	48,5	n.a.
X ² test:	164,1**	2,4	n.a.	51,5**	17,0**	n.a.

Significancia estadística: * ≤0.05; ** ≤0.01

a/ Para el año 2002, la experiencia de votación alude a las elecciones generales de 2001; para el año 2004 se toma como referencia son las elecciones municipales de 2002. Resultados para la ENAHO 2004 incluyen solo datos para los Trimestres I y II (n_{urbano} = 5198; n_{rural} = 3863). La ENAHO 2006 no incluyó dicha pregunta.

4.3. Performance del régimen

Esta perspectiva asume un enfoque de tipo racional, sosteniendo que el apoyo hacia un régimen político responde a su capacidad de generar beneficios en favor de la población. Una primera mirada a este tema es de índole económica. Przeworski (1991), por ejemplo, al analizar las reformas liberales adoptadas a fines de 1980 por las incipientes democracias de Europa del Este y de América Latina, pronosticó que, en caso de que éstas fracasaran, la población podría considerar atractivas propuestas de tipo autoritario, lo que originaría conflictos políticos profundos. El punto de partida de dicho análisis es que la durabilidad de una democracia depende en gran medida de su desempeño económico. (Przeworski, 1991; Przeworski, Álvarez & Cheibub, 2000).

La evidencia recogida justamente en Europa del Este, sin embargo, mostró que, a pesar del empeoramiento en el bienestar material de la población durante su transición hacia una economía de mercado, eran consideraciones de tipo político, como la percepción del respeto a la voluntad de las mayorías, el nivel de libertad política o juicios sobre el pasado comunista, las más importantes para entender el apoyo a la democracia (Evans & Whitefield, 1995; Rose, Mishler & Haerpfer, 1998). A partir de hallazgos similares en esa región y Latinoamérica, Linz & Stepan (1996) concluyeron que los ciudadanos de países recién salidos de experiencias autoritarias podían distinguir entre canastas de dos tipos de bienes: una canasta política (el respeto al Estado de derecho) y otra económica (el bienestar material), y que, más aún, estos dos tipos de bienes podían generar opiniones distintas e incluso opuestas sobre la performance de una democracia. Posteriormente, diversos estudios de opinión han verificado dichas aseveraciones (Kunioka & Woller, 1999; Hofferbert & Klingemann, 1999; Mishler & Rose, 2001; Chu, Huang & Chang 2008; Chu *et al.*, 2008; Bratton & Mattes, 2001; Mattes & Bratton, 2003; Chu & Huang, 2007).

Consiguientemente, en esta dimensión se distinguirán dos tipos de beneficios:

Bienes económicos

Para analizar este tipo de beneficios debemos diferenciar, primero, entre la condición económica objetiva de las personas y cómo ellas perciben dicha realidad, su condición subjetiva. Esta distinción es importante, ya que el descontento con el gobierno de turno puede deberse más a un tema de expectativas insatisfechas que a un empeoramiento real en los niveles de bienestar de la población. La condición económica objetiva de los encuestados, será entonces medida mediante el nivel de ingresos per cápita del hogar del entrevistado.

Dentro de la dimensión subjetiva debemos distinguir, a su vez, entre la opinión que las personas tienen de su situación personal y lo que piensan del rumbo económico del país en su conjunto; esto debido a que los problemas económicos personales no necesariamente pueden ser atribuidos a un mal gobierno. Más aún, la literatura ha mostrado que dichas evaluaciones genéricas (o sociotrópicas) serían más relevantes que las de tipo personal (egotrópicas) para la formación de preferencias políticas (Kinder & Kiewiet, 1981; Lewis-Beck, 1986). Desafortunadamente, las ENAHO no aplicaron este tipo de preguntas en el módulo «Gobernabilidad, democracia y transparencia»¹⁸. A modo de aproximación a un ítem de tipo sociotrópico, entonces, analizaremos si los encuestados consideran que la democracia puede manejar bien la economía del país.

Bienes políticos

La continua pérdida de confianza en las instituciones que gobiernan un país democrático podría no solo minar el respaldo hacia el gobierno de turno sino también, en el tiempo, hacia el régimen en su conjunto (Lipset, 1959, 1994; Diamond, 1999, 2001; Rose & Shin, 2001). Esta distinción entre dos tipos de distanciamiento es importante: criticar al Estado no es lo mismo que criticar a la democracia; más aún, la desconfianza en las entidades públicas puede convivir con una democracia relativamente estable (el caso italiano, por ejemplo). Para esto examinaremos el respaldo hacia la democracia según el nivel de confianza promedio («nada», «poco», «más o menos», «bastante») en las siguientes entidades: congreso, poder judicial, policía nacional, ministerios de salud y educación, gobiernos regionales, y municipalidades provinciales y distritales¹⁹.

Como mencionamos, además, las experiencias autoritarias recientes pueden generar en las personas una alta valoración a los derechos y libertades recientemente (re)conquistados en democracia, aún cuando su situación material no sea idónea. Una segunda variable de análisis, entonces, será la percepción promedio que los encuestados tienen sobre el respeto («nada», «poco», «más o menos», «bastante») a los siguientes derechos políticos en el Perú: libertad de expresión, igualdad ante la ley; libertad política, elecciones libres y justas, y derechos humanos²⁰.

¹⁸ Estas preguntas se aplicaron a los jefes de hogar a modo de indicadores de pobreza subjetiva; al no tratarse de los mismos encuestados para ambos módulos, estos ítems no pueden ser integrados dentro de nuestro análisis.

¹⁹ Los puntajes fueron asignados en el siguiente orden: nada (0), poco (1), más o menos (2), y bastante (3). La escala de confianza en entidades públicas mostró una alta consistencia interna. Los tests alfa de Cronbach generaron resultados satisfactorios: para el ámbito urbano: 2002 ($\alpha = 0,75$), 2004 ($\alpha=0,81$), y 2006 ($\alpha=0,84$); y el rural: 2002 ($\alpha=0,76$), 2004 ($\alpha=0,84$), y 2006 ($\alpha=0,86$).

²⁰ Los puntajes fueron asignados en el siguiente orden: nada (0), poco (1), más o menos (2), y bastante (3). La escala creada de respeto a derechos políticos mostró una alta consistencia interna. Los tests alfa de Cronbach generaron resultados satisfactorios: para el ámbito urbano: 2002 ($\alpha = 0,72$), 2004 ($\alpha=0,77$), y 2006 ($\alpha=0,76$); mientras que para el rural: 2002 ($\alpha=0,75$), 2004 ($\alpha=0,82$), y 2006 ($\alpha=0,83$).

La presencia de altos niveles de corrupción, finalmente, pueden también contribuir al cuestionamiento de un régimen político, ya que deslegitiman la autoridad de los oficiales públicos y cuestionan la vigencia del sistema legal existente (Seligson, 2002; Canache & Allison, 2005). Ahora bien, al analizar este tema debemos distinguir entre indicadores de «victimización» (si el encuestado ha tenido que hacer pagos ilegales) y «percepción» (apreciación personal sobre la gravedad de la corrupción en el país). Ambos indicadores son importantes; por ejemplo, la indignación frente a las denuncias contra el ex presidente Toledo no son medidas por indicadores de victimización²¹. Por limitaciones de la ENAHO, sin embargo, usaremos únicamente indicadores de percepción.

El análisis bivariado muestra un alto nivel de acuerdo con propuesto por la literatura (tabla 3). Observamos, así, que quienes pertenecen al 25% más alto de ingresos de su respectivo ámbito geográfico y los que rechazan la idea de que la economía funciona mal en democracia reportan un nivel más alto de apoyo explícito por la democracia, mientras que quienes desconfían altamente de las entidades públicas, consideran que sus derechos no son respetados, y creen que la corrupción ha aumentado en el país, registran un respaldo limitado hacia dicha forma de gobierno.

Tabla 3. Preferencia por un gobierno democrático para indicadores de performance según condición rural: 2002-2006
(Porcentaje que considera la democracia como forma de gobierno ideal en cada categoría)

Variables de Análisis	URBANO			RURAL		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
Cuartil de ingreso						
- Q ₁ (25% más bajo)	68,4%	53,2%	58,7%	65,5%	48,1%	44,7%
- Q ₂	69,1%	62,2%	68,3%	67,4%	53,3%	54,8%
- Q ₃	72,1%	64,0%	68,1%	66,8%	54,4%	54,0%
- Q ₄ (25% más alto)	75,4%	64,7%	78,6%	67,2%	57,9%	62,9%
X ² test:	59,1**	69,7**	213,3**	1,8	38,0**	124,1**
'En democracia la economía funcional mal' (nivel de acuerdo):						
- Bastante	59,8%	48,2%	58,8%	58,7%	51,8%	47,2%
- Más o menos	73,1%	64,8%	69,2%	72,3%	60,8%	55,1%
- Poco	76,8%	70,3%	73,9%	74,5%	62,25	58,9%
- Nada	77,4%	65,1%	77,1%	67,2%	55,0%	59,6%
X ² test:	148,3**	187,9**	94,1**	71,6**	44,1**	27,6**

²¹ Para una discusión sobre el tema, véase Seligson (2006).

Variables de Análisis	URBANO			RURAL		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
Confianza promedio en entidades públicas: ^{a/}						
- Nada	66,5%	49,9%	62,9%	54,9%	36,0%	36,4%
- Poco	71,7%	63,7%	65,1%	68,4%	53,6%	48,6%
- Suficiente / Bastante	78,0%	67,6%	74,9%	72,1%	63,3%	57,2%
X ² test:	109,7**	152,3**	121,7**	38,2**	280,7**	157,6**
Percepción de respeto a derechos políticos en el país ^{a/}						
- Nada	53,7%	44,8%	61,4%	53,0%	41,2%	44,2%
- Poco	68,3%	61,4%	68,6%	68,2%	55,5%	55,4%
- Suficiente / Bastante	78,9%	71,3%	83,2%	73,3%	63,7%	62,2%
X ² test:	329,2**	322,3**	280,3**	145,7**	178,9**	103,4**
Percepción sobre corrupción en el país respecto al año anterior						
- Ha aumentado	66,3%	56,8%	56,8%	65,0%	52,4%	54,3%
- Sigue igual	76,0%	68,6%	68,6%	69,7%	58,3%	55,6%
- Ha disminuido	78,2%	66,1%	66,1%	75,6%	60,5%	50,8%
X ² test:	138,4**	140,2**	33,3**	39,9**	27,4**	5,7

Significancia estadística: * ≤0.05; ** ≤0.01

a/ Los puntajes promedios fueron agrupados como sigue: nada (0), poco (≤1.4), suficiente / bastante (≥1.5). Las respuestas «suficiente» y «bastante» fueron agrupadas debido al escaso número de casos con «bastante» confianza promedio en entidades públicas y percepción de respeto a derechos políticos.

5. UN ANÁLISIS MULTIVARIADO DEL APOYO POR LA DEMOCRACIA

El análisis bivariado de secciones anteriores, aunque informativo, aún requiere mayor escrutinio ya que aún no hemos considerado la presencia de factores intervinientes (por ejemplo, ¿Las diferencias en el apoyo a la democracia entre cuartiles de ingreso responden a su condición económica o más bien a diferencias en educación?) Para superar esta limitación desarrollaremos un análisis multivariado que integrará los indicadores de las tres dimensiones de análisis presentados. A éstas añadiremos dos variables de control: (i) la frecuencia con que los encuestados se informan o discuten de política, ya que una mayor y mejor información puede generar un juicio político más sofisticado (por ejemplo, usando fuentes de información especializada o distinguiendo entre las atribuciones y responsabilidades del municipio, gobiernos

regionales, y gobierno central) (Dalton, 2006)²²; y (ii) la región de residencia del encuestado, en tanto la realidad política regional condiciona cómo las personas experimentan y evalúan la política, como evidenció la disparidad regional de preferencias electorales en 2006.

El análisis multivariado fue desarrollado usando una regresión logística cuya variable dependiente fue la preferencia por la democracia como forma de gobierno ideal para el país en comparación a otros regímenes (dictadura militar, autoritarismo, tecnocracia, u otros). Por motivos de claridad, los resultados son presentados de manera resumida (resultados detallados en el apéndice II), incluyendo únicamente las asociaciones significativas al 5% de significancia estadística. El símbolo « + » señala que incrementos en una variable de análisis continua (por ejemplo, puntajes altos en la escala de confianza en entidades públicas) están asociados con una mayor probabilidad de que el encuestado prefiera la democracia a otra forma de gobierno y el símbolo « - » que incrementos en la variable de análisis están asociados con una reducción en la probabilidad de preferir un gobierno democrático. Para el caso de variables categóricas, las comparaciones se hacen a partir de grupos de referencia ubicados entre paréntesis. Por ejemplo, para «año de nacimiento», el grupo de referencia son los más jóvenes, de manera que los símbolos « + » y « - » indican si es más o menos probable que los nacidos en las décadas de los setenta, los sesenta o antes prefieran un sistema de gobierno democrático en comparación con quienes nacieron en los ochenta.

Los resultados obtenidos (tabla 5) muestran, en primer término, que las tres dimensiones de análisis presentadas contribuyen, en diversa medida, a entender la problemática del apoyo explícito hacia la democracia en el Perú durante el período de estudio. Es de notar, además, que los patrones de asociaciones varían tanto entre los ámbitos urbanos y rurales como, en algunos casos, de un año para otro, lo cual refuerza nuestras observaciones previas respecto a la inestabilidad de la opinión política nacional y sobre la presencia de importantes diferencias en las dinámicas de opinión entre zonas rurales y urbanas.

²² Para el año 2002, esto se mide de acuerdo con la frecuencia con que el encuestado habla de política con personas de su entorno (bastante, poco, más o menos o nada). Para los años 2004 y 2006 se mide a partir de la frecuencia con que el encuestado se informa sobre la actualidad política en el país («nunca», «de vez en cuando», «cuando me interesa el tema» o «frecuentemente».)

Tabla 4. Regresión logística multivariada: Preferencia por la democracia como forma de gobierno según condición rural para el período 2002-2006 (asociaciones representadas al 5% de significancia estadística)

Variables de análisis	URBANO			RURAL		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
(Pos) Modernización:						
Sexo: Mujeres (vs. Hombres)		+	+	+	+	+
Año de Nacimiento:						
- 70s (vs. 80s)					+	
- 60s (vs. 80s)				+	+	+
- 50s (vs. 80s)				+	+	
- Pre-50s (vs. 80s)	+		+	+	+	+
Nivel Educativo ^{a/}	+	+	+	+	+	+
Categoría Ocupacional						
- Desempleado (vs. Obrero/ Agricultor)						
- Profesional (vs. Obrero/ Agricultor)						
- Técnico/Adm. (vs. Obrero/ Agricultor)						
- No PEA (vs. Obrero/ Agricultor)						
Reivindicación identitaria						
- A su departamento (vs. A su país)			-			
- A su etnia o raza (vs. A su país)	-	-	-	-	-	-
- A su religión (vs. A su país)	-	-	-	-	-	-
Institucionalidad Política:						
Actividad Asociativa						
- Media / Baja (vs. No participa)		-		+		
- Alta (vs. No participa)						-
Afiliación Ideológica						
- Izquierda (vs. Sin afiliación)	-			-	-	-
- Derecha (vs. Sin afiliación)	-				-	
Votó en las elecciones pasadas (vs. No votó) ^{b/}		n.a.	n.a.		n.a.	n.a.
Performance del Régimen (Economía):						
Nivel de Ingresos:						
- cuartil 2 (vs. cuartil 1)	-	+				
- cuartil 3 (vs. cuartil 1)						
- cuartil 4 (vs. cuartil 1)						
Desacuerdo con la expresión «en democracia la economía funciona mal».	+	+	+		+	+

Variables de análisis	URBANO			RURAL		
	2002	2004	2006	2002	2004	2006
Performance del Régimen (Política):						
Confianza en entidades públicas	+			+	+	+
Percepción de respeto a derechos y libertades	+	+	+	+	+	+
Percepción de corrupción						
- Ha aumentado (vs. Sigue igual)	-	-		-	-	-
- Ha disminuido (vs. Sigue igual)						-
Variables de Control:						
Frecuencia de información política ^{cf}	+			+		+
Región Geográfica:						
- Sierra (vs. Costa)			-		+	-
- Selva (vs. Costa)	+	+			+	

^{af} Incluye 10 categorías: sin nivel, primaria incompleta y completa, secundaria incompleta y completa, superior no universitaria incompleta y completa, superior universitaria incompleta y completa y postgrado.

^{b/} Las ENAHO-2004 y 2006 en su versión anual no poseen completos sobre experiencia de votación. Los resultados parciales para el año 2004 son presentados en el apéndice II.

^{cf} Para el 2002 se calcula a partir de la frecuencia con que la persona discute de política con personas de su entorno. Para los años siguientes se calcula a partir de la frecuencia con que el encuestado se informa sobre política.

Yendo a los resultados en detalle, apreciamos que, de los indicadores de (post) modernización, tres variables destacan por su regular significancia estadística en los diversos años de medición tanto en el campo como en la ciudad: sexo, nivel educativo y sentido de identidad. Así, a diferencia de nuestros resultados preliminares (tabla 1), controlando por otros factores explicativos, las mujeres registran una mayor preferencia por la democracia que los hombres; el efecto de las variables educación e identidad, en cambio, preserva las tendencias vistas anteriormente: la preferencia por una forma de gobierno democrático es menor entre quienes tienen bajos niveles educativos o se sienten más orgullosos de su raza o su religión que de su país. Estos resultados coinciden con lo propuesto por la literatura en relación a los límites que impone una sociedad patriarcal, con limitado acceso a la educación, y aún dividida por criterios de raza y religión, para la difusión de una cultura democrática (Lipset, 1959, 1993; Diamond, 1992; Inglehart & Welzel, 2005).

Destaca asimismo que, a diferencia de lo propuesto por Inglehart & Welzel (2005), el factor generacional no presenta mayor relevancia analítica en el ámbito urbano y, más aún, que en el sector rural son los jóvenes quienes se caracterizan por reportar niveles menores de apoyo a la democracia. Esta tendencia, a manera de hipótesis, podría entenderse desde lo propuesto por Seligson & Carrión (2002);

dado el profundo descontento político observado en el campo durante el período de estudio (gráfico 3) la inexperiencia directa de gobiernos militares entre los más jóvenes puede haber llevado a una revisión selectiva e idealizada de nuestro pasado autoritario (por ejemplo, glorificando la reforma agraria de 1969).

La dimensión institucional, a su vez, parece jugar un papel bastante limitado. De los diversos indicadores planteados, solo la afiliación ideológica muestra una asociación significativa constante en el ámbito rural, donde preferencias de izquierda están asociadas con un menor respaldo explícito hacia la democracia, lo cual coincide con lo planteado por la literatura respecto a los efectos de una falta de identificación con la agenda política del gobierno de turno (Anderson & Guillory, 1997; Norris, 1999; Aartas & Thomassen, 200; Huang, Chang & Chu, 2008). No podemos inferir de estos resultados, sin embargo, que el marco institucional carezca de relevancia analítica; como Mattes & Bratton (2003) y Chu & Huang (2007) discuten para el caso africano y asiático, respectivamente, esta ausencia de asociaciones significativas puede reflejar las pocas oportunidades que la institucionalidad vigente da a los ciudadanos para que logren insertarse efectivamente en el sistema político de su país²³.

En lo que respecta a los indicadores de desempeño económico, destaca que los pertenecientes al cuartil más bajo de ingresos no se diferencian significativamente en sus preferencias por un gobierno democrático de los demás grupos económicos en el campo o en la ciudad. No obstante, la percepción de que la economía funciona mal en democracia sí guarda una consistente asociación positiva en ambos ámbitos geográficos. Estos resultados indicarían, así, que para que las personas renuncien al ideal democrático es necesario que vayan más allá del mero descontento asociado a su condición de pobreza, es necesario que ellas consideren a las alternativas no-democráticas de gobierno como más eficientes para resolver sus problemas materiales (Linz & Stepan, 1996).

Entre los indicadores de desempeño político observamos que, tanto en zonas rurales como urbanas, quienes creen que en el país hay poco o nada de respeto a los

²³ Desde el 2002, como parte del proceso de descentralización, el Perú ha iniciado una 'reforma participativa' que ha establecido una serie de espacios para la participación de la sociedad civil en los gobiernos regionales y locales, tales como las mesas de lucha contra la pobreza, los planes de desarrollo concertado y los presupuestos participativos, así como los consejos de coordinación local, entre otras figuras (Ver: Ley de Bases de Descentralización, Ley 27783; Ley Orgánica de Gobiernos Regionales, Ley 27867; Ley Orgánica de Municipalidades, Ley 27972; y la Ley Marco del Presupuesto Participativo, Ley 28056). Diversos estudios de caso, sin embargo, han mostrado que tales espacios enfrentan serios problemas que limitan su impacto en la ciudadanía en general; entre otros, la limitada representatividad de los representantes de la «sociedad civil» que participan en esas instancias, quienes muchas veces actúan además como *brokers* políticos, el copamiento de dichos espacios por grupos de interés político o económico, y la limitada capacidad de dichos representantes para afectar efectivamente la formación de políticas públicas (Meléndez, 2005; Panfichi & Dammert, 2005; Salinas-Lanaos, 2007).

derechos políticos de los ciudadanos o consideran que la corrupción ha aumentado son más proclives a elegir formas no democráticas de gobierno. Asimismo, en el ámbito rural, donde el Estado tiene una mayor relevancia como agente de desarrollo, vemos que la desconfianza en las entidades públicas está consistentemente asociada con una menor preferencia por un gobierno democrático. Estos resultados confirmarían lo señalado al inicio del texto: el apoyo a propuestas políticas poco democráticas puede basarse justamente en una reivindicación de los derechos políticos que la democracia propone (Grompone, 2006a, 2006b). Por lo mismo, queda en evidencia, que aún si existen elecciones competitivas o crecimiento económico, la falta de un Estado de derecho que regule efectivamente a las autoridades, proteja a los ciudadanos y establezca mecanismos efectivos de vinculación entre ambos puede minar significativamente el apoyo hacia la democracia (Lipset, 1959, 1994; O'Donnell, 2004; Diamond, 2001; Rose & Shin, 2001).

En resumen, nuestros resultados concuerdan con lo señalado por diversos estudios para América Latina (Linz & Stepan, 1996; Lagos, 2003; Latinobarómetro, 2006, 2007) y otras regiones con democracias incipientes (Kunioka & Woller, 1999; Hofferbert & Klingeman, 1999; Rose, Mishler & Haerpfer, 1998; Mattes & Bratton, 2001, 2003; Chu & Huang, 2007; Chu *et al.*, 2008): las consideraciones de tipo económico no son suficientes para explicar el nivel de apoyo hacia un sistema democrático de gobierno; éste, así, estaría vinculado a una multiplicidad de factores, dentro de los que destacan los asociados al proceso de modernización y al Estado de derecho.

6. DISCUSIÓN FINAL

Los resultados obtenidos nos permiten establecer una serie de conclusiones generales que, además, permitirán abordar temas de tipo metodológico. En primer lugar, las tendencias registradas por diversos estudios de opinión (gráficos 1, 2 y 3) así como la irregularidad en los patrones de asociación registrados en los diversos años de medición (tablas 1 al 4) indican que el apoyo explícito a la democracia se ha caracterizado, en ese período, por su inestabilidad. Esto evidencia la importancia de contrastar datos para diversos años en búsqueda de tendencias y patrones permanentes en el tiempo. En un contexto como el peruano en que la opinión puede variar rápidamente aún en un tema tan central como la forma de gobierno idóneo para el país, trabajar exclusivamente con información para un único punto en el tiempo tiene la limitación de no permitir distinguir claramente entre elementos de tipo coyuntural de otros de tipo estructural. Es importante, en tal sentido, que un investigador sitúe su tema de estudio en términos históricos en vez de tratarlo aisladamente (Vergara, 2007).

Podemos concluir, asimismo, que un entendimiento exclusivamente economista del respaldo a la democracia es insuficiente y que, más bien, una combinación de factores afectan dicho proceso, lo cual nos remite nuevamente al contraste entre los análisis bivariado y multivariado. Si bien el primero nos sirvió para explorar si las variables de análisis desprendidas de la literatura operaban o no en la realidad peruana, hemos visto que dichas asociaciones no pueden aceptarse automáticamente y que, más bien, deben ser examinadas en relación a posibles factores intervinientes (por ejemplo, el menor respaldo a la democracia observado inicialmente entre los más pobres desapareció una vez que insertamos las demás variables de análisis). El uso de análisis multivariados adecuadamente fundamentados por la teoría, así, es una necesidad para todo investigador.

Sobre el particular es importante anotar que la ausencia de una asociación directa entre niveles de ingreso y preferencia por un gobierno democrático no implica que el bienestar material sea irrelevante. Nuestros hallazgos simplemente señalan que sus impactos probablemente sean indirectos. El bienestar económico de las personas, por ejemplo, puede condicionar su acceso a una educación o información de calidad o el tipo de relación que tienen con el Estado (como beneficiarios de un programa de reducción de la pobreza o como dirigentes de un partido político), entre otros factores y, por consiguiente, la apreciación que ellas forman acerca de la mejor manera de gobernar el Perú. Esta distinción —entre efectos directos e indirectos— tiene una implicación importante: si bien es un imperativo moral de todos los gobiernos el mejorar las condiciones de vida de la población, es difícil que el progreso económico garantice por sí mismo la adquisición de valores y actitudes democráticas. Por otro lado, una excesiva concentración del debate político en relación a la pobreza corre el riesgo de olvidar que el descontento de las élites puede ser mucho más amenazante para una democracia que el de una mayoría empobrecida pues aquellos disponen de los recursos para convertir su voluntad de quiebre institucional en una realidad; más aún, ellos pueden actuar más en defensa de sus privilegios (por ejemplo, para prevenir una reforma agraria) que en respuesta a una crisis económica típica (inflación, desempleo, etcétera)²⁴.

Dichas observaciones enfatizan, así, la necesidad de alcanzar el Estado de derecho y una institucionalidad política verdaderamente incluyente. Es solo mediante la eliminación de problemas de corrupción, abuso de poder, incumplimiento de promesas electorales, y de un estilo vertical de gobierno (caracterizado por negociaciones a puertas cerradas), entre otros factores, que la población, independientemente de su

²⁴ Para una discusión ver Huntington (1991).

condición económica, podrá sentirse efectivamente incluida dentro de un régimen democrático y se comprometa a defenderlo.

Un elemento final a destacar es que nuestros datos han mostrado consistentemente (gráfico 3, tablas 1, al 4) la presencia de importantes diferencias entre las dinámicas de opinión operantes en el ámbito urbano y rural. Esta aseveración nos muestra lo difícil que es establecer conclusiones generales acerca del Perú ya que éste no constituye una unidad homogénea de análisis; en tal sentido, tanto el investigador social como quien aspire a formular políticas públicas deberá reconocer e integrar dichas diferencias dentro de su análisis.

Como toda investigación social, el presente trabajo presenta una serie de limitaciones que los lectores deben tomar en consideración: (i) como señalamos, no existe en la actualidad una forma estándar para medir el respaldo hacia la democracia, por lo que nuestros resultados constituyen simplemente una contribución puntual (apoyo explícito a la democracia) a una corriente de investigación en expansión (Tanaka & Zárate, 2001; Seligson & Carrión, 2002; PNUD, 2006; Carrión & Zárate, 2007); (ii) el modelo de análisis multivariado presentado es bastante amplio pero difícilmente puede esperarse que cubra todos los elementos de análisis necesarios para entender esta problemática, futuros avances teóricos y empíricos seguramente permitirán su perfeccionamiento y (iii) las variables incluidas en el modelo final constituyen indicadores igualmente perfectibles de las dimensiones analíticas propuestas; ellas constituyen meras aproximaciones (condicionadas por su disponibilidad dentro de las ENAHO) a procesos de mayor complejidad que solo son parcialmente representados en este trabajo.

Finalmente, debemos resaltar dos importantes tareas pendientes para futuros estudios sobre el tema: (i) es necesario darle mayor profundidad a los hallazgos de éste y otros estudios de opinión mediante investigaciones cualitativas que substancien el proceso que siguen los individuos para formar su opinión sobre la democracia (por ejemplo, es poco probable que la aplicación de más encuestas capten de manera detallada los procesos de aprendizaje mediante los cuales la educación en el Perú, a pesar de sus limitaciones, contribuye a la formación de una cultura democrática); y (ii) es necesario seguir analizando las tendencias en la opinión pública nacional para periodos prolongados de tiempo, estudios futuros que hagan uso de datos tipo panel (cuando una misma persona es encuestada en diversos momentos) y de análisis de series de tiempo constituirían una importante contribución a la literatura. Esperamos que, dada la importancia del tema para el futuro de nuestro país, tales esfuerzos se lleven adelante prontamente.

BIBLIOGRAFÍA

- Aarts, K. & J. Thomassen (2008). Satisfaction with democracy: Do institutions matter? *Electoral Studies* 27 (1), pp. 5-18.
- Almond, G. & S. Verba (1989). *The Civic Culture. Political Attitudes and Democracy in Five Nations*. Londres: Sage.
- Anderson, C. J. & C. A. Guillory (1997). Political Institutions and Satisfaction with Democracy. A cross-national analysis of consensus and majoritarian systems. *American Political Science Review* 91 (1), pp. 66-82.
- Arce, M. (2003). Political Violence and Presidential Approval in Peru. *The Journal of Politics* 65 (2), pp. 572-583.
- Bratton, M. & R. Mattes (2001). Support for Democracy in Africa: Intrinsic or Instrumental? *British Journal of Political Science* 31 (3), pp. 447-474.
- Bratton, M, Y. H. Chu, & M. Lagos (2006). *Who Votes? Implications for New Democracies*. Globalbarometer. Disponible en: <http://barometernetwork.org/GBVoting.pdf>
- Canache, D & M. E. Allison (2005). Perceptions of Political Corruption in Latin American Democracies. *Latin American Politics & Society* 47 (3), pp. 91-111.
- Carlin, R. E. (2006). The Socioeconomic roots of support for democracy and the quality of democracy in Latin America. *Revista de Ciencia Política* 26 (1), pp. 48-66.
- Carrión, J. (1998). Partisan Decline and Presidential Popularity: The Politics and Economics of Representation in Peru. En K. von Mettenheim & J. Malloy (editores), *Deepening Democracy in Latin America*. Pittsburgh: University of Pittsburgh Press, pp. 55-70.
- Carrión, J. (2006). Public Opinion, Market Reforms, and Democracy in Fujimori's Peru. En J. Carrion (editor), *Fujimori's Legacy: The Rise of Electoral Authoritarianism in Peru*. University Park: Penn State University Press, pp. 126-149.
- Carrión, J & P. Zárate (2007). *Cultura Política de la Democracia en el Perú: 2006*. Lima: IEP-Vanderbilt University.
- Chen, J. & Y. Zhong (2002). Why Do People Vote in Semicompetitive Elections in China? *The Journal of Politics* 64 (1), pp. 178-197.
- Chu, Y. & M. Huang (2007). *A Synthetic Analysis of Sources of Democratic Legitimacy*. Working Paper Series 41. Taipei: Asian Barometer Project Office & National Taiwan University and Academia Sinica.
- Chu, Y., M. Huang & Y. Chang (2008). Identifying sources of democratic legitimacy: A multilevel analysis. *Electoral Studies* 27 (1), pp. 45-66.

- Chu, Y., M. Bratton, M. Lagos, S. Shastri & M. Tessler (2008). Public Opinion and Democratic Legitimacy. *Journal of Democracy* 19 (2), pp.:74-87
- Dalton, R. J. (2006). *Citizen Politics. Public Opinion and Political parties in Advanced Industrial Democracies*. Cuarta edición. Washington DC: CQ Press.
- Diamond, L. (1992). Economic Development and Democracy Reconsidered. *American Behavioral Scientist* 35 (4-5), pp. 450-499.
- Diamond, L. (1999). *Developing Democracy. Toward Consolidation*. Baltimore: John Hopkins University.
- Diamond, L. (2001) Consolidating Democracy in the Americas. *The Annals of the American Academy of Political and Social Science* 550, pp. 12-41.
- Diamond, L., M.F.Plattner, Y. H. Chu & H. M. Tien eds. (1997). *Consolidating the third wave democracies: themes and perspectives*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.
- Diamond L, M. F. Plattner & D. Abente-Brun (2008). *Latin America's Struggle for Democracy*. Baltimore: The John Hopkins University Press, pp. ix-xiv.
- Easton, D. & J. Dennis (1969). *Children in the political system: origins of political legitimacy*. Nueva York: McGraw-Hill.
- Evans, G. & S. Whitefield (1995). The Politics and Economics of Democratic Commitment: Support for Democracy in Transition Societies. *British Journal of Political Science* 25 (4), pp. 485-514.
- Evans, G. & P. Rose (2007). Support for Democracy in Malawi: Does Schooling Matter? *World Development*. 35 (5), pp. 904-919.
- Finkel, S. (1985). Reciprocal Effects of Participation and Political Efficacy: A Panel Analysis. *American Journal of Political Science* 29 (4), pp. 891-913.
- Finkel, S. (1987). The effects of participation on political efficacy and political support: evidence from a West German panel. *Journal of Politics* 49 (2), pp. 441-464.
- Graham, C. y S. Sukhtankar (2004). Does Economic Crisis Reduce Support for Markets and Democracy in Latin America? *Journal of Latin American Studies* 36 (2), pp. 349-377.
- Grompone, R. (2006a). Nuestra Obstinada Ignorancia. Sobre las elecciones de junio y la presente situación política. *Argumentos. Coyuntura Electoral* 1 (5), pp. 2-5.
- Grompone, R. (2006b). El color que el infierno nos negara. Interpretando los resultados de las elecciones del 9 de abril. *Argumentos. Coyuntura Electoral* 1 (3), pp. 2-6.
- Hall, P. A. y R. C. R. Taylor (1996). Political Science and the Three New Institutionalisms. *Political Studies* 64 (5), pp. 936-957.
- Herrera, J. (2003). *La pobreza en el Perú 2002. Una visión departamental*. Lima: INEI-IRD.

- Herrera, J. (2004) *Cifras macroeconómicas y condiciones de vida de los hogares*. Lima: Congreso de la República. Disponible en: <<http://www.congreso.gob.pe/historico/cip/temas/pobreza/Herrera.pdf>>
- Hofferbert, R. & H. Klingemann (1999). Remembering the bad old days: Human rights, economic conditions and democratic performance in transitional regimes. *European Journal of Political Research* 36 (2), pp. 157-174.
- Huntington, S. (1991). *The third wave: democratization in the late Twentieth Century*. Oklahoma: University of Oklahoma Press.
- Inglehart, R. (1997). *Modernization and Postmodernization*. Princeton: Princeton University Press.
- Inglehart, R. (2003). How Solid is Mass Support for Democracy-And How Do We Measure It? *Political Science and Politics* 36 (1), pp. 51-57.
- Inglehart, R. & C. Welzel (2005). *Modernization, Cultural Change and Democracy. The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Inglehart, R., P. Norris & C. Welzel (2002). Gender Equality and Democracy. *Comparative Sociology* 1 (3-4), pp. 321-345.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI (2006). *Ficha técnica: Encuesta Nacional de Hogares sobre Condiciones de Vida y Pobreza 2006*. Lima: INEI (mimeo), pp. 321-345.
- Instituto Nacional de Estadística e Informática – INEI. (2007). *La pobreza en el Perú el año 2007*. Informe Técnico. Lima: INEI.
- Kelly, J. M. (2003). Counting on the Past or Investing in the Future? Economic and Political Accountability in Fujimori's Peru. *The Journal of Politics* 65 (3), pp. 864-880.
- Kinder, D. R. & D. R. Kiewiet (1981). Sociotropic politics: The American case. *British Journal of Political Science* 11 (2), pp. 129-161.
- Klingemann, H. D. (1999). Mapping Political Support in the 1990s. En P. Norris (editor), *Critical Citizens*. Oxford: Oxford University Press, pp. 31-56.
- Kunioka, T. & G. M. Woller (1999). In (a) democracy we trust: social and economic determinants of support for democratic procedures in central and eastern Europe. *Journal of Socio-Economics* 28 (5), pp. 577-596.
- Lagos Cruz-Coke, M. (2003). A Road with no return? *Journal of Democracy* 14 (2), pp. 163-173.
- Latinobarómetro (2006). *Informe Latinobarómetro 2006*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.

- Latinobarómetro (2007) *Informe Latinobarómetro 2007*. Santiago de Chile: Corporación Latinobarómetro.
- Lewis-Beck, M. S. (1986). Comparative economic voting: Britain, France, Germany, Italy. *American Journal of Political Science* 30 (2), pp. 348-356.
- Linz, J. & Stepan, A. (1996). *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: The John Hopkins University Press.
- Lipset, S. (1959). Some Social Requisites of Democracy: Economic Development and Political Legitimacy. *American Political Science Review* 53 (1), pp. 69-105.
- Lipset, S. (1994). The social requisites of democracy revisited. *American Sociological Review* 59 (1), pp. 1-22.
- Mattes, R. & Bratton, M. (2003). Learning About Democracy in Africa: Awareness, Performance and Experience. *Working Paper 48*. Cape Town: Centre for Social Science Research at the University of Cape Town.
- Meléndez, C. (2005). *Presupuesto Participativo, Reconstitución de la Representación Política y Mediaciones sin Partidos. Las potencialidades y límites de las prácticas participativas en las zonas urbano-populares de Perú. El caso de San Juan de Lurigancho*. Reporte final al programa de becas: Poder y nuevas experiencias democráticas en América Latina y el Caribe. Lima: Programa Regional de Becas - CLACSO.
- Mishler, W. & R. Rose (2001). Political Support for Incomplete Democracies: Realistic vs. Idealist Theories and Measures. *International Political Science Review* 22 (4), pp. 303-320.
- Muller, E. N., H. Dietz & S. E. Finkel (1991). Discontent and the Expected Utility of Rebellion: The Case of Peru. *The American Political Science Review* 85 (4), pp. 1261-1282.
- Murakami, Y. (2000). *La democracia según C y D: un estudio de la conciencia y el comportamiento político de los sectores populares de Lima*. Lima: IEP.
- Norris, P. (1999). Institutional Explanations for Political Support. En P. Norris (editor), *Critical Citizens: Global Support for Democratic Governance*. Oxford: Oxford University Press, pp. 217-236.
- O'Donnell, G. (2004). Why the Rule of Law Matters? *Journal of Democracy* 15 (4), pp. 32-46.
- Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE (2006a). *Elecciones Presidenciales 2006. Resumen General* <http://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/resultados2006/1ravuelta/index.onpe> [Fecha de consulta: 1 de agosto de 2009]

- Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE. (2006b) *Segunda Elección Presidencial – Resumen General* <http://www.onpe.gob.pe/modElecciones/elecciones/resultados2006/2davuelta/index.onpe> [Fecha de consulta: 1 de agosto de 2009]
- Panfichi, A. & J. L. Dammert (2005). *Oportunidades y limitaciones de la participación ciudadana en el Perú: la Mesa de Concertación para la Lucha contra la Pobreza*. Cuadernos de Investigación Social. Lima: Departamento de Ciencias Sociales, Pontificia Universidad Católica del Perú.
- Parodi, C. & Twanama, W. (1993). Los pobladores, la ciudad y la política. En J. Parodi (editor), *Los pobres, la ciudad y la política*. Lima: CEDYS, pp. 19–89.
- Partido Nacionalista Peruano – PNP (2006a). *Plan de Gobierno 2006-2011. Ollanta Uniendo al Perú, la Gran Transformación*. Lima: PNP.
- Partido Nacionalista Peruano – PNP (2006b). *El Proyecto Nacionalista*. Lima: PNP.
- Paxton, P. (2002). Social capital and democracy: An interdependent relationship. *American Sociological Review* 67 (2), pp. 254-277.
- Pozo-Sanchez, J. A. (2008). *Crecimiento Económico y Distribución de los Ingresos en nuestros tiempos*. Ponencia presentada al XXVI Encuentro de Economistas. Lima: BCRP. Disponible en: <http://www.bcrp.gob.pe/docs/Proyeccion-Institucional/Encuentro-de-economistas/XXVI-EE-2008/XXVI-EE-2008-S04-Pozo.pdf>.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2004). *La democracia en América Latina. Hacia una democracia de ciudadanos*. Buenos Aires: Alfaguara.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD. (2006). *La democracia en el Perú: El mensaje de las cifras*. Lima: PNUD.
- Przeworski, A. (1991). *Democracy and the market. Political and economic reforms in Eastern Europe and Latin America*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Przeworski, A., M. E. Alvarez & J. A. Cheibub (2000). *Democracy and Development: Political Institutions and Well-being in the World, 1950-1990*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Putnam, R. (1993). *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*. Princeton: Princeton University Press.
- Putnam, R. (2001). *Bowling alone: the collapse and revival of American community*. Nueva York: Touchstone.
- Rose, R. & D. C. Shin (2001). Democratization Backwards: The Problem of Third Wave Democracies. *British Journal of Political Science* 31 (2), pp. 331-354.

- Rose, R., W. Mishler & C. Haerpfer (1998). *Democracy and its Alternatives* Baltimore John Hopkins University Press.
- Salinas-Lanaos, G. (2007). Leading to transformation? The case of participatory budgeting at local level in Ayacucho, Peru. *Working Paper* 438. The Hague: Institute of Social Studies.
- Seligson, M. A. (2002). The Impact of Corruption on Regime Legitimacy: A Comparative Study of Four Latin American Countries. *The Journal of Politics* 64 (2), pp. 408-433.
- Seligson, M.A. (2006). The Measurement and Impact of Corruption Victimization: Survey Evidence from Latin America. *World Development* 34 (2), pp. 381-404.
- Seligson, M.A. (2007). The Rise of Populism and the Left in Latin America. *Journal of Democracy* 18, (3), pp. 81-95.
- Seligson, M. & J. Carrión (2002). Political Support, Political Skepticism and Political Stability in New Democracies. An Empirical Examination of Mass Support for Coups d'Etat in Perú. *Comparative Political Studies* 15 (1), pp. 58-82.
- Steimo, S., Thelen, K & F. Longstreth (eds.) (1992). *Structuring Politics: Historical institutionalism in Comparative Perspective*. Nueva York: Cambridge University Press.
- Stokes, S. (1995). *Cultures in Conflict. Social Movements and the State in Peru*. Los Angeles: University of California Press.
- Stokes, S. (1996). Economic Reform and Public Opinion in Peru, 1990-1995. *Comparative Political Studies* 29 (5), pp. 544-565.
- Tanaka, M. & P. Zárate (2002). Valores democráticos y participación ciudadana en el Perú: 1998-2001. *Documento de Trabajo*. Lima: IEP - USAID.
- Tanaka, M. & S. Vera (2007). Perú: entre los sobresaltos electorales y la agenda pendiente de la exclusión. *Revista de Ciencia Política* 27 (Edición especial), pp. 235-247.
- Torres, A. (2005). *Democracy in the Andean Countries*. Ponencia presentada a la Conferencia Ten Years of Latinobarometer. Oxford: University of Oxford-The Latin American Centre.
- Vergara Paniagua, A. (2007). *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica*. Lima: Solar.
- Weyland, K. (2000). A Paradox of Success? Determinants of Political Support for President Fujimori. *International Studies Quarterly* 44 (3), pp. 481-502.

APÉNDICE I – Características de la muestra

Perfil del encuestado	2002 – Trim, IV		2004 (Anual)		2006 (Anual)	
	Urbano	Rural	Urbano	Rural	Urbano	Rural
Sexo						
Hombre	47,5%	51,7%	44,8%	49,1%	45,1%	48,8%
Mujer	52,5%	48,3%	55,2%	50,9%	54,9%	51,2%
Edad						
18 – 25	20,0%	17,7%	19,4%	15,7%	17,5%	15,6%
26 – 35	25,9%	26,2%	23,7%	23,1%	23,3%	21,5%
36 – 45	23,2%	19,8%	23,4%	21,5%	22,9%	21,7%
46 – 55	13,6%	13,1%	14,6%	13,9%	15,9%	14,6%
55 o más	17,3%	23,2%	19,0%	25,9%	20,4%	26,7%
Nivel Educativo						
Sin nivel	4,6%	18,3%	4,6%	18,5%	4,8%	16,9%
Primaria Incompleta	13,6%	32,5%	11,9%	32,0%	11,8%	32,1%
Primaria Completa	11,2%	20,0%	11,9%	20,3%	11,6%	21,4%
Secundaria Incompleta	15,8%	12,5%	15,0%	12,5%	13,5%	12,1%
Secundaria Completa	27,1%	10,9%	27,3%	11,1%	27,6%	11,5%
Superior no Univ, Inc,	4,6%	1,3%	4,8%	1,1%	5,0%	1,2%
Superior no Univ, Comp,	9,0%	2,5%	10,2%	2,6%	10,9%	2,8%
Superior Universitaria Inc,	5,2%	0,7%	5,7%	0,7%	5,7%	0,8%
Superior Univ, Comp,	7,8%	1,1%	7,7%	1,1%	7,7%	1,0%
Post-Grado Universitario	0,6%		0,9%	0,1%	1,4%	0,1%
Región del país						
Costa Norte	18,0%	8,7%	18,0%	9,0%	17,5%	8,3%
Costa Centro	9,6%	3,7%	9,6%	4,3%	9,4%	4,4%
Costa Sur	8,6%	2,0%	8,4%	2,3%	8,3%	2,3%
Sierra Norte	2,3%	11,9%	2,2%	10,8%	2,2%	9,7%
Sierra Centro	13,7%	28,2%	13,6%	25,9%	13,1%	23,6%
Sierra Sur	12,7%	21,3%	12,8%	19,8%	12,6%	17,8%
Selva	15,8%	24,3%	16,0%	28,0%	15,7%	34,0%
Lima Metropolitana	19,2%		19,4%		21,2%	
No, de casos	11112	7486	11245	8257	11629	8946

APÉNDICE IIa - Regresión logística: preferencia por la democracia como forma de gobierno en zonas urbanas (coeficientes no estandarizados)

Variables de Análisis	Modelo Integral (con datos parciales para votación en elecciones previas)				
	2002 (IV)	2004 (I-II)	2002 (IV)	2004 (Anual)	2006 (Anual)
Sexo: Mujeres (vs, Hombres)	0,009	0,123*	0,014	0,186*	0,274**
Año de Nacimiento:					
- 70s (vs, 80s)	-0,045	0,017	0,011	0,057	0,032
- 60s (vs, 80s)	-0,086	-0,076	-0,026	-0,068	0,018
- 50s (vs, 80s)	-0,046	-0,012	0,016	0,019	0,042
- Pre-50s (vs, 80s)	0,184	0,147	0,240*	0,237	0,401*
Nivel Educativo	0,062**	0,102**	0,064**	0,129**	0,137**
Categoría Ocupacional					
- Desempleado (vs, Obrero/ Agricultor)	-0,066	0,346*	-0,083	-0,029	0,070
- Profesional (vs, Obrero/ Agricultor)	0,181	0,124	0,178	-0,114	0,064
- Técnico/Adm, (vs, Obrero/ Agric.)	0,107	0,190	0,108	-0,022	-0,020
- No PEA (vs, Obrero/ Agricultor)	0,073	0,358**	0,066	-0,007	0,143
Grupo de Ingreso					
- Cuartil 2 (vs, Cuartil 1)	-0,101*	-0,021	-0,096*	0,256*	0,069
- Cuartil 3 (vs, Cuartil 1)	0,004	0,083	-0,002	0,134	0,161
- Cuartil 4 (vs, Cuartil 1)	0,026	-0,012	0,025	-0,033	0,171
Actividad Asociativa					
- Media / Baja (vs, No participa)	0,022	-0,227*	0,019	-0,265*	-0,130
- Alta (vs, No participa)	0,145	-0,388**	0,148	-0,016	0,047
Afiliación Ideológica					
- Izquierda (vs, Sin afiliación)	-0,277*	-0,070	-0,275*	-0,151	-0,290
- Derecha (vs, Sin afiliación)	-0,393**	0,243	-0,395**	-0,041	-0,213
Votó en las elecciones pasadas (vs, No votó)	0,194	0,088	-	-	-
Reivindicación identitaria					
- A su departamento (vs, país)	-0,076	0,012	-0,073	-0,070	-0,336**
- A su etnia o raza (vs, país)	-0,302**	-0,470**	-0,303**	-0,444**	-0,524**
- A su religión (vs, país)	-0,372**	-0,633**	-0,373**	-0,669**	-0,571**
Desacuerdo con la expresión «en democracia la economía funciona mal.»	0,215**	0,126**	0,214**	0,230**	0,288**
Confianza en entidades públicas	0,219**	0,166**	0,218**	0,063	0,027
Percepción de respeto a derechos y libertades	0,538**	0,511**	0,541**	0,427**	0,650**
Percepción de corrupción					
- Ha aumentado (vs, Sigue igual)	-0,306**	-0,166*	-0,304**	-0,308**	-0,069
- Ha disminuido (vs, Sigue igual)	0,009	0,019	0,004	-0,125	-0,110
Información política	0,083*	0,007	0,084**	-0,057	0,062
Región Natural:					
- Sierra (vs, Costa)	0,062	0,168*	0,057	0,006	-0,690**
- Selva (vs, Costa)	0,339**	0,725**	0,333**	0,774**	-0,128
Pseudo R ²	0,10	0,13	0,10	0,12	0,14
Nº de casos	10238	4692	10414	9238	8626

Significancia: * ≤0.05; ** ≤0.01

APÉNDICE IIb - Regresión logística: preferencia por la democracia como forma de gobierno en zonas rurales (coeficientes no estandarizados)

Variables de Análisis	Modelo Integral (con datos parciales para votación en elecciones previas)				
	2002 (IV)	2004 (I-II)	2002 (IV)	2004 (Anual)	2006 (Anual)
Sexo: Mujeres (vs, Hombres)	0,148*	0,192*	0,146*	0,135*	0,348**
Año de Nacimiento:					
- 70s (vs, 80s)	0,177	0,191	0,227	0,256*	0,030
- 60s (vs, 80s)	0,244*	0,221*	0,299*	0,465**	0,289*
- 50s (vs, 80s)	0,279*	0,008	0,336*	0,347*	0,115
- Pre-50s (vs, 80s)	0,321*	0,268*	0,365*	0,365*	0,387**
Nivel Educativo	0,102**	0,133**	0,105**	0,140**	0,100**
Categoría Ocupacional					
- Desempleado (vs, Obrero/ Agricultor)	0,212	0,492	0,212	0,283	-0,233
- Profesional (vs, Obrero/ Agricultor)	0,170	-0,184	0,166	0,076	0,548
- Técnico/Adm, (vs, Obrero/ Agric.)	0,109	-0,261	0,109	-0,008	0,153
- No PEA (vs, Obrero/ Agricultor)	0,113	-0,324	0,107	0,106	-0,041
Grupo de Ingreso					
- cuartil 2 (vs, cuartil 1)	-0,014	0,041	-0,016	-0,011	-0,060
- cuartil 3 (vs, cuartil 1)	-0,097	0,003	-0,097	-0,081	0,050
- cuartil 4 (vs, cuartil 1)	-0,168	-0,156	-0,168	0,067	0,013
Actividad Asociativa					
- Media / Baja (vs, No participa)	0,204*	-0,030	0,205*	0,062	-0,093
- Alta (vs, No participa)	0,039	-0,134	0,044	-0,171	-0,350**
Afiliación Ideológica					
- Izquierda (vs, Sin afiliación)	-0,484**	-0,326	-0,482**	-0,290*	-0,182*
- Derecha (vs, Sin afiliación)	-0,176	-0,408*	-0,179	-0,423**	-0,146
Votó en las elecciones pasadas (vs, No votó)	0,140	0,149	-	-	-
Reivindicación identitaria					
- A su departamento (vs, país)	-0,144	0,122	-0,145	0,047	0,142
- A su etnia o raza (vs, país)	-0,192*	-0,287*	-0,192*	-0,459**	-0,349**
- A su religión (vs, país)	-0,526**	0,419**	-0,526**	-0,551**	-0,418**
Desacuerdo con la expresión «en democracia la economía funciona mal.»	0,034	0,243**	0,033	0,110*	0,252**
Confianza en entidades públicas	0,196**	0,168*	0,197**	0,276**	0,127*
Percepción de respeto a derechos y libertades	0,293**	0,291**	0,295**	0,247**	0,275**
Percepción de corrupción					
- Ha aumentado (vs, Sigue igual)	-0,175*	-0,433**	-0,175*	-0,283**	-0,209**
- Ha disminuido (vs, Sigue igual)	0,185	-0,163	0,182	-0,150	-0,313*
Información política	0,144**	-0,005	0,145**	-0,053	0,121*
Región Natural:					
- Sierra (vs, Costa)	0,077	0,255*	0,075	0,355*	-0,449**
- Selva (vs, Costa)	0,074	0,481**	0,062	0,600**	0,062
Pseudo R ²	0,08	0,09	0,07	0,11	0,10
Nº de casos	6129	2741	6288	5626	5560

Significancia: * ≤0,05; ** ≤0,01

ALGUNOS TEMAS DE DEBATE (A MANERA DE CONCLUSIÓN)

Martín Tanaka¹

En esta sección no presentaré unas «conclusiones» en el sentido convencional del término, sino que plantearé preguntas, temas de debate, y algunos asuntos que considero parte de la agenda pendiente para el desarrollo de la ciencia política como disciplina en nuestro país. Estas ideas se nutren de la lectura de los capítulos del libro y de las discusiones que se dieron en el marco de dos seminarios en los que los autores presentamos las primeras versiones de nuestros trabajos: uno fue un seminario interno realizado en el IEP y el otro fue un seminario público llevado a cabo en la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú, que llevó por título «La ciencia política y el Perú como objeto de análisis», ambos en junio de 2008.

Este es un libro que busca explícitamente contribuir al desarrollo de la ciencia política en el Perú, una disciplina relativamente joven en nuestro país y que se ubica en un momento de importante desarrollo institucional²; de allí que sea muy importante, en estos momentos, preocuparnos porque su orientación sea la más productiva, y no se repitan vicios que han limitado el desarrollo de otras disciplinas. Como se ha mencionado en la introducción, sus autores son estudiantes o egresados de importantes escuelas de posgrado en ciencia política del mundo y constituyen una nueva generación de científicos sociales que vienen haciendo desde ya importantes contribuciones al conocimiento de la realidad política de nuestro país, desde miradas novedosas.

A continuación someteré a consideración algunos asuntos que se plantean en el marco del desarrollo de la ciencia política como parte de la comunidad académica de ciencias sociales en el Perú. Acaso esta discusión pueda sonar ingenua para un lector habituado a la existencia de una comunidad académica más desarrollada e institucionalizada, pero ella resulta fundamental dada la juventud de la disciplina en nuestro medio.

¹ La redacción de estas conclusiones contó con la valiosa colaboración de Jorge Morel, egresado de la especialidad de ciencia política de la Pontificia Universidad Católica del Perú y asistente de investigación en el IEP.

² Ver al respecto Tanaka (2005) y Panfichi & Alvarado (2009).

SOBRE LA CIENTIFICIDAD DE LA CIENCIA POLÍTICA

¿Tiene la ciencia política un carácter «científico»? Siendo el político un terreno esencialmente marcado por la deliberación pública, donde todos los ciudadanos tienen el derecho y hasta cierto punto la obligación de involucrarse en el debate ciudadano, donde el pluralismo democrático hace que todos los puntos de vista sean igualmente válidos, ¿es posible plantear un conocimiento «científico» de la política? Siendo el político un terreno tan cambiante, imprevisible, donde importa tanto la voluntad, los proyectos, reivindicar el carácter «científico» de la disciplina, ¿no sigue un modelo de inspiración positivista que asume una separación insostenible entre sujeto de conocimiento y objeto de estudio?

Estas preguntas son válidas desde varios puntos de vista. Como se sabe, la epistemología de la ciencia ha sido elocuente en develar el carácter social del conocimiento científico y la importancia del «lugar de enunciación» en la elaboración del mismo, rompiendo la pretensión de un «sujeto que conoce» totalmente separado de la realidad. Posturas hermenéuticas, interpretativas y postmodernas, entre otras, han sido muy elocuentes y convincentes al respecto. Estas ideas conducen a desconfiar de concepciones «positivistas» de la ciencia política como disciplina. Estas discusiones epistemológicas han coincidido de manera curiosa con la tradición intelectual más fuerte de nuestras ciencias sociales, la marxista, que prosperó en el marco de un desarrollo institucional disciplinario escaso y de la relativa debilidad de tradiciones intelectuales no marxistas en las ciencias sociales.

Desde el marxismo se puede registrar, de un lado, una tendencia al «objetivismo» en su modelo de conocimiento (es posible un conocimiento objetivo de las «leyes de la historia»), pero que se combina con una postura voluntarista en lo político, opuesta a una separación entre sujeto que conoce y objeto de estudio³. Según tradiciones de inspiración marxista, el investigador debe entender su actuación en el marco de la creación de un conocimiento y de un discurso útiles a proyectos políticos críticos y transformadores de la sociedad, no de un programa de investigación cualquiera, definido en términos teóricos abstractos. Desde este paradigma, se pone énfasis en el carácter «crítico» del conocimiento científico, en el carácter «comprometido» del mismo con la causa de la transformación social y en la relación «orgánica» que debe haber entre el investigador social y los sectores subordinados de la sociedad⁴.

³ Son nociones expresadas elocuentemente en las máximas: «no se trata de interpretar el mundo, sino de transformarlo»; y «no hay teoría revolucionaria sin práctica revolucionaria», de Marx y Lenin, respectivamente.

⁴ Pensar en la influencia de la idea del «intelectual orgánico» de Antonio Gramsci, del «intelectual comprometido» de Jean-Paul Sartre, de la propuesta de «intervención sociológica» de Alain Touraine, o de los esquemas de «investigación-acción», inspiradas en autores como Orlando Fals Borda.

Estas nociones y propuestas empataron muy bien en las décadas de los años sesenta y setenta con una radicalización y politización de las universidades en general y de las facultades de ciencias sociales en particular. A la luz de estas tradiciones, hablar de la posibilidad de un conocimiento científico y «objetivo» de la política genera esperables resistencias y despierta preguntas y debates.

Considero que en la actualidad muy pocos suscribirían un paradigma positivista «duro» que ignore los condicionantes sociales que determinan el quehacer de un politólogo para asumir una postura según la cual podría existir un observador totalmente externo a la realidad que analiza, capaz de dar cuenta de ella sin distorsiones. Al mismo tiempo, creo que es muy razonable reconocer lo difícil que es el estudio de la política en contextos de inestabilidad e imprevisibilidad, debilidad institucional, volatilidad electoral⁵. Sin embargo, la conclusión que se debe sacar de todo esto es la necesidad de ser extremadamente rigurosos en el estudio de la política, de seguir metodologías y protocolos de manera escrupulosa, en el marco de esquemas pluralistas de trabajo, en términos teóricos. Creo que sería útil asumir que toda teoría o enfoque o metodología tiene capacidad de alumbrar ciertas áreas y es relativamente ciega ante otras, por lo que entre ellas debiera primar la complementación y diálogo, antes que una competencia, tema planteado por Vergara al analizar las diversas aproximaciones al estudio del fujimorismo. En último término, lo deseable para nuestra disciplina es tener un amplio pluralismo y un ejercicio riguroso y de calidad en torno a las más amplias opciones teóricas, metodológicas y políticas de los investigadores, en la que el ejercicio de la crítica es constante, y donde nadie puede considerar que es poseedor de verdades definitivas.

Así, y en la línea de lo propuesto por Vergara y Meléndez, la científicidad de la ciencia política estaría en su método, en la formulación de preguntas bien definidas, en la construcción de evidencia bajo parámetros exigentes, en su sometimiento constante a la crítica. Estas exigencias son particularmente pertinentes a la luz de los excesos en los que se cayó al amparo de modelos «militantes» de hacer ciencia social. De lo que se trata simplemente es de evitar la confusión de planos entre la voluntad política y la realidad pedestre, entre el ser y el deber ser. Esto no quita que los politólogos no podamos tener fuertes compromisos, incluso partidarios, con nuestro país. Pero nuestro aporte distintivo debería ir por dar elementos para tener un debate más informado, más basado en evidencia recogida con métodos rigurosos, recogiendo

⁵ Ver por ejemplo Weyland (2002), quien sobre la base de estas constataciones critica la idea de que un institucionalismo de elección racional pueda convertirse en el paradigma central de la ciencia política y propone, como en este texto, un modelo pluralista para la disciplina. Claro que Weyland no entra en ningún momento en la discusión sobre el carácter científico de la ciencia política, que es un supuesto en su razonamiento.

experiencias comparadas, enmarcando problemáticas locales dentro de parámetros regionales y globales.

Respecto a lo volátil y cambiante que es el terreno político, la existencia de permanentes influencias mutuas entre la realidad política y la voluntad política de los actores, y cómo puede la ciencia política abordar estas complejas cuestiones, una buena ilustración se halla en algunos trabajos de este libro. Camacho y Aragón, al analizar la literatura referida al estudio de la cultura política, señalan que uno de los temas centrales es precisamente cómo las personas interpretan desde la cultura los mensajes y discursos que provienen de la esfera política, en una dinámica en la que la cultura decodifica y reinterpreta los discursos, pero también las apelaciones de los actores modifican elementos de la cultura. Por su lado, Meléndez plantea la necesidad de recoger la importancia de los clivajes que conforman los sistemas de partidos, para así romper con lógicas deterministas ancladas en variables solamente históricas y estructurales⁶.

Esto no debería implicar abandonar totalmente consideraciones políticas dentro del quehacer de las ciencias sociales. Considero que ellas son muy relevantes para plantear temas, problemas, establecer agendas relevantes, pertinentes de investigación. Pero no deberían contar en el momento de la investigación y condicionar sus resultados.

LO CUANTITATIVO Y LO CUALITATIVO. LO GENERAL Y LO PARTICULAR

Al igual que en las demás ciencias sociales, en la ciencia política hay corrientes que ahondan más en la *explicación causal* o en la *interpretación* como sugiere Muñoz en su texto. Desde las primeras se ha logrado una gran sofisticación metodológica, construyendo grandes bases de datos, y analizando esos datos con herramientas estadísticas. Esto ha permitido avanzar en el establecimiento de algunas leyes de aplicación general, visualizar el conjunto de manera más o menos precisa. Sin embargo, estas leyes no siempre son aplicables a regiones o países específicos, y se construyen asumiendo una información sobre casos nacionales que en ocasiones puede ser muy deficiente. Esto puede provocar que la definición de temas de investigación se asocie a la posibilidad de contar con información posible de ser trabajada estadísticamente, en vez de que ellos surjan de su relevancia, pertinencia política y social. De otro lado, quienes ponen énfasis en la comprensión profunda de los casos estudiados pueden identificar lógicas, mecanismos, más allá de correlaciones y explicaciones causales generales, asociadas a la influencia de los contextos específicos. Se emplean metodologías que también han tenido desarrollos importantes en los últimos años, como el método

⁶ Estos temas llevan a una discusión metodológica imposible de hacer aquí. Al respecto ver Brady & Collier (2004); King, Keohane & Verba (1994) y Gerring (2001), entre muchos otros.

comparado, el análisis histórico, la etnografía o el análisis del discurso. Sin embargo, existe la gran limitación de no poder generalizar más allá de los pocos casos estudiados, de poder ser desmentidos de ampliar la observación a otros casos, y el riesgo de caer en un provincianismo o un regionalismo que nos aisle de las grandes discusiones dentro de la disciplina. Llegamos así a una suerte de dilema sobre qué debe primar en el análisis de la política: ¿las grandes preguntas sobre temas fundamentales, pero con dificultades para un tratamiento riguroso, o razonamientos muy rigurosos pero sobre temas menos relevantes?⁷

Considero que la solución de este dilema reside en considerar estas aproximaciones complementarias, antes que contrapuestas, para lo cual sus agendas deben estar entrelazadas, en una suerte de «ciclo» de investigación. Las «grandes preguntas», definidas con criterios políticos, por su relevancia social, deberían abrir programas de investigación, aunque fuera de manera ensayística, intuitiva, general, y establecer grandes hipótesis; poco a poco deberíamos pasar a temas más acotados, que puedan ser abordados mediante una investigación empírica metodológicamente más rigurosa, sobre la base de pocos casos; con el tiempo, la acumulación de la producción empírica permitiría construir bases de datos pasibles de ser analizados con herramientas estadísticas y llegar a generalizaciones con algún fundamento, lo que finalmente permitiría examinar las preguntas e hipótesis iniciales, que serían validadas, matizadas, o descartadas, y según ello se abriría un nuevo ciclo de reflexión e investigación⁸. En el presente libro, los trabajos de Valladares, Arce y Carrión y Torres parten de preguntas de investigación muy precisas y, a través de un análisis estadístico, logran abordar con rigor asuntos que se enmarcan en discusiones más amplias sobre temas fundamentales, como el funcionamiento del Congreso, la aprobación presidencial o el apoyo a la democracia⁹.

Hacer ciencia política en el Perú debe pasar por reconocer cuando menos dos implicancias de esta discusión. De un lado, nuestro país no debe ser pensado con un criterio provinciano, pensando que es un caso «único» o «excepcional», por lo que escaparía a la comparación o a su ubicación dentro de debates disciplinarios amplios. Como señala Dargent en su texto, el caso peruano ha sido visto con interés dentro de la literatura comparada, por lo que habría que aprovechar que nuestra realidad se entronca fácilmente dentro de parámetros más generales. El estudio de caso aporta al debate global y este tiene implicancias directas para el estudio de caso.

⁷ Tema planteado explícitamente por Sartori (2004). Véase la discusión con Negretto (2004), Colomer (2004) y Laitin (2004).

⁸ Esta idea guarda cierto parentesco con un modelo de ciencia «kuhniano». Sobre las ideas de Thomas Kuhn y su pertinencia para la ciencia política, véase Polsby (1998).

⁹ Sobre estos temas véase, entre muchos otros, Box-Steffensmeier, Brady & Collier (2008); Della Porta & Keating (2008); Gerring (2007); Goodin (2009) y Mahoney (2010).

SOBRE LA AUTONOMÍA DE LA POLÍTICA

Otro gran tema de discusión es el de la autonomía de la política. La ciencia política considera implícitamente al campo político como un espacio diferenciado de análisis respecto de otras esferas sociales. Las luchas por el poder y la autoridad, la legitimidad, el Estado, las instituciones públicas, sus actores, serían parte central de sus preocupaciones. Entender el funcionamiento de este campo implicaría la comprensión de reglas y lógicas específicas, por lo cual se justifica su autonomía disciplinaria. Sin embargo, la tradición intelectual imperante en nuestro medio tiende a considerar a la política y al poder como una dimensión de otras disciplinas, no una disciplina propia: así, en el pasado se estudió la política como parte del derecho (especialmente del derecho constitucional), de la sociología (desarrollándose la sociología política), o de la historia (desarrollándose argumentos que enfatizan la determinación de la política por herencias de «larga duración»), principalmente.

Estas consideraciones tienen además una justificación teórica, que parte de una noción que ha estado tradicionalmente muy en el centro del pensamiento crítico de las ciencias sociales peruanas: la política en el Perú no sería lo suficientemente autónoma de otras esferas, dado que no existe tradición democrática, partidos políticos fuertes, instituciones públicas consistentes. El manejo del poder y del Estado se definiría por las presiones de los poderes de facto y sus luchas con los movimientos sociales, lo que verdaderamente habría que considerar (ver también Vergara y Meléndez en este volumen). El dinamismo del mundo político «estaría en otra parte», por así decirlo: en las clases y sus intereses económicos, en la estructura social, en la determinación histórica. Estas nociones son en gran medida consecuencia de la gran influencia de tradiciones marxistas estructuralistas en nuestras ciencias sociales, que han tenido como elemento central la consideración de la «autonomía *relativa*» de la política. A la luz de estas ideas, surgen también algunas nociones sobre las formas en que debiéramos abordar el análisis de la política. Así, si la política es compleja y determinada por las estructuras sociales, la historia y la economía, se impone la necesidad de una reflexión multidisciplinaria, flexible, no encasillada en los moldes de la especialización. El ensayo político por ello sería el medio privilegiado de análisis y no sería una casualidad que tengamos en el Perú una larga e importante tradición en ese sentido.

Considero que, si bien es cierto que nuestras instituciones y actores políticos son débiles y que ello impone importantes recaudos para el estudio de la política, no debe perderse de vista que los constreñimientos estructurales e históricos son débiles también. Es cierto, no hay instituciones sólidas. Precisamente por ello, las interacciones entre los actores y los acuerdos provisorios que vayan estableciendo pueden

tener consecuencias de largo plazo, con lo cual no solo las estructuras determinan la política, la acción política también puede tener consecuencias estructurales. Si algo caracteriza al Perú de los últimos años, y en general a América Latina, es que no vivimos un momento de gran estabilidad estructural, en el que los legados del pasado expliquen sin más los procesos políticos por los que actualmente pasamos. En realidad, nuestra región está pasando por muy profundos cambios y el rumbo de nuestros países es muy incierto. Diversos autores han llamado la atención sobre un cambio en la «matriz socio-política» o procesos de desestructuración sin reestructuración en nuestros países¹⁰. En el texto de Tanaka en este volumen, se plantea que nuestros países pasarían por una «coyuntura crítica», en la que las determinaciones estructurales se debilitarían, pesaría más la agencia de los actores y más bien ellas podrían marcar una «dependencia de la senda» hacia el futuro. En este contexto de cambio e inestabilidad, de crisis de modelos anteriores, de decaimiento de formas tradicionales de autoridad, prolifera la movilización y la protesta, estudiada por Arce, y la búsqueda de nuevas formas de expresión política, estudiadas, por ejemplo, por Paredes, quien toma como referencia el movimiento indígena peruano. Perla, por su lado, da cuenta de los cambios en las relaciones entre empresas, Estado y sociedad ocurridos en los últimos años, que redefinen sus papeles tradicionales.

Se deduce de esto que está plenamente justificada la existencia de la ciencia política como disciplina autónoma, en la que el campo político no solo es dependiente de otras esferas, sino que tiene capacidad de desarrollar lógicas propias e incluso impactar sobre las demás esferas sociales. Se deduce también que sí es posible desarrollar un programa de investigación empírica en el campo político, con teorías y metodologías propias. Nada de esto niega la importancia de la interdisciplinariedad, pero reconociendo que cada disciplina hace un aporte desde un campo particular.

LA CIENTIFICIDAD Y LA «COLONIZACIÓN DEL SABER»

Otro punto importante de discusión se refiere a los supuestos epistemológicos que estarían detrás de la definición de la política. Para algunos, la pretendida científicidad de la ciencia política en realidad descansa en la adopción acrítica de un modelo de ciencia anclado en el «behaviorismo» norteamericano, con una apuesta ideológica por la democracia liberal en lo político, por modelos de mercado en lo económico y por un individualismo conservador en lo social. De allí habría que desconfiar de esta disciplina, que habría perdido capacidad crítica debido a los supuestos epistemológicos que la definen.

¹⁰ Véanse, por ejemplo, Garretón *et al.* (2003) y Tanaka (2002), entre otros.

Considero importante mantener siempre un espíritu crítico respecto de los condicionantes que pueden determinar el ejercicio de la profesión¹¹, pero creo que el enfoque más productivo aquí sería no oponer un conocimiento propio, buscando «lo latinoamericano» o «lo peruano», a un conocimiento «noroccidental», sino reflexionar y debatir rigurosamente sobre nuestras especificidades y desafíos regionales en un mundo global, siguiendo un poco las ideas de Dargent en este volumen, que se nutren de una reflexión general para dar cuenta de lo particular¹². De lo que se trataría, retomando temas planteados más arriba, es de manejarnos con un esquema pluralista de la disciplina, con una alta exigencia metodológica, abierta a debates epistemológicos, para así minimizar los riesgos de la «colonialidad del saber»¹³. Una oposición entre lo «nuestro» y lo «foráneo» no solo resultaría improductiva, también insostenible en un contexto de creciente globalización de nuestros países y de nuestras comunidades académicas.

Considero que la academia de nuestros países ha pecado más de provincianismo que de una aceptación acrítica de enfoques, contenidos y agendas definidas en otros países. Venimos de una tradición en la que nuestras ciencias sociales locales estaban relativamente desconectadas de las ciencias sociales «en el norte», por lo que nos perdimos la posibilidad de aportar a otras discusiones y de aprender de ellas. Esto hizo que el análisis de nuestros países, desde perspectivas comparadas y más informadas en términos teóricos, quedara prácticamente en manos de investigadores «del norte». Este libro aspira también a romper ese monopolio, a romper una lógica en la cual, de un lado, están los académicos «del norte», con marcos teóricos comparados, con un conocimiento de varios casos, aunque general, mientras que del otro se ubicarían investigadores locales con un conocimiento profundo de su país, pero desvinculados de realidades y debates más allá de sus fronteras. Este libro aspira a construir puentes que unan los espacios locales-nacionales con los regionales-globales, en una comunicación de constante alimentación recíproca.

Otro aspecto de esta problemática, a mi juicio no suficientemente resaltado, es que la oposición «norte-sur» suele hacer que pase desapercibido un problema fundamental, que es la débil articulación «sur-sur», por así decirlo. Los escritores suelen decir que se reconocieron como latinoamericanos en Europa o los Estados Unidos. Existen aún ahora débiles articulaciones entre las academias intraregionalmente. En el mundo académico funciona algo parecido al «triángulo sin base» del que hablaba Julio Cotler para dar cuenta de las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú.

¹¹ Por ejemplo, ¿en qué medida nuestras agendas de investigación son dependientes de nuestras fuentes de financiamiento? Sobre el punto ver Snyder *et al.* (2007) entre otros.

¹² Una ilustración de cómo pensar en la particularidad de América Latina en el marco de discusiones globales sobre la democracia puede verse en Mainwaring y Pérez-Liñán, 2005.

¹³ Ver al respecto Lander (1993), entre otros.

Las academias en nuestros países tienen relación con los centros productores de conocimiento en el norte, pero escasas relaciones e intercambios entre sí. Yo pienso que esa es la razón principal que conspira contra el desarrollo de un pensamiento propio, que nos permita evitar los vicios de la importación acrítica de ideas y prácticas de otros contextos. Este libro aspira también a crear puentes con una academia regional, cuya historia intelectual y desafíos son muy parecidos a los peruanos. Afortunadamente, esta construcción de vínculos ha tenido avances importantes en los últimos años, que esperamos poder profundizar y consolidar¹⁴.

REFERENCIAS

- Alcántara, Manuel & Flavia Freidenberg (2008). *La ciencia política española sobre América Latina*. Trabajo elaborado para el IV Congreso de la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política. San José, 5-7 de agosto.
- Box-Steffensmeier, Janet, Henry Brady & David Collier (editores) (2008). *The Oxford Handbook of Political Methodology*. Oxford: Oxford University Press.
- Brady, Henry y David Collier (editores) (2004). *Rethinking Social Inquiry: Diverse Tools, Shared Standards*. Lanham: Rowman & Littlefield.
- Chatterjee, Partha (2007). *La nación en tiempo heterogéneo y otros estudios subalternos*. Lima: IEP.
- Colomer, Josep (2004). La ciencia política va hacia adelante (por meandros tortuosos). Un comentario a Giovanni Sartori. *Política y Gobierno 11* (2), p. 355-359.
- Della Porta, Donatella & Michael Keating (editores) (2008). *Approaches and Methodologies in the Social Sciences. A Pluralist Perspective*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Garretón, Manuel Antonio, et al. (2003). *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Sociopolitical Matrix*. Miami: North-South Center Press.
- Gerring, John (2001). *Social Science Methodology. A Critical Framework*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Gerring, John (2007). *Case Study Research: Principles and Practices*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Goodin, Robert (2009). The State of the Discipline, the Discipline of the State. En Robert Goodin (editor), *The Oxford Handbook of Political Science*. Oxford: Oxford University Press.
- King, Gary, Robert Keohane & Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific Inference in Qualitative Research*. Princeton: Princeton University Press.

¹⁴ Sobre el desarrollo de la ciencia política, su realidad regional y relaciones con la academia de los países «del norte» véase la *Revista de Ciencia Política* 25 (1) (2005); Alcántara & Freidenberg (2008), Munck (2009) y Pérez Liñán (2010) entre otros.

- Laitin, David (2004). ¿Adónde va la ciencia política? Reflexiones sobre la afirmación del profesor Sartori de que «la ciencia política americana no va a ningún lado». *Política y Gobierno* 11 (2), pp. 361-367.
- Lander, Edgardo, comp. (1993). *La colonialidad del saber: eurocentrismo y ciencias sociales. Perspectivas latinoamericanas*. Buenos Aires: CLACSO.
- Mahoney, James (2010). After KKV: The New Methodology of Qualitative Research. *World Politics* 62 (1), pp. 120-147.
- Mainwaring, Scott & Aníbal Pérez-Lián (2005). “Why Regions of the World Are Important: Regional Specificities and Region-Wide Diffusion of Democracy”. Working Paper n° 322, Helen Kellogg Institute for International Studies.
- Munck, Gerardo (2009). “El pasado y presente de la política comparada en los Estados Unidos”. *Revista Latinoamericana de Política Comparada* 2, pp. 15-54.
- Negretto, Gabriel (2004). El rumbo de la ciencia política. *Política y gobierno* 11 (2), pp. 347-348.
- Panfichi, Aldo & Mariana Alvarado (2009). El régimen político y el desarrollo de la Ciencia Política en el Perú (1964-2008). En Aldo Panfichi (coordinador), *La ciencia política en el Perú de hoy*. Lima: CISEPA.
- Pérez Lián, Aníbal. (2010). *Temas de investigación y perspectivas de la ciencia política latinoamericana en Estados Unidos*. Ponencia presentada en el seminario «El estado de la Ciencia Política en América Latina: desafíos y oportunidades de la docencia y la investigación en perspectiva comparada». Fundación Global Democracia y Desarrollo, República Dominicana, 27 de enero.
- Polsby, Nelson. (1998). Social Science and Scientific Change: A Note on Thomas S. Kuhn's Contribution. *Annual Review of Political Science* 1, pp. 199-210.
- Sartori, Giovanni. (2004). ¿Hacia dónde va la ciencia política? *Política y gobierno* 11 (2), pp. 349-354.
- Snyder, Richard et.al (2007). “Who sets the Intellectual Agenda? Foreign Founding and Social Science in Peru”. Documento inédito.
- Tanaka, Martín. (2005). Los estudios políticos en Perú: ausencias, desconexión de la realidad y la necesidad de la ciencia política como disciplina. *Revista de Ciencia Política* 25 (1), pp. 222-231.
- Tanaka, Martí. (2002). Las relaciones entre Estado y sociedad en el Perú: desestructuración sin reestructuración. Un ensayo bibliográfico. *América Latina Hoy* 31, pp. 189-218.
- Weyland, Kurt. (2002). Limitations of Rational-Choice Institutionalism for the Study of Latin American Politics. *Studies in Comparative Political Development* 37 (1), pp. 57-85.

COLABORADORES

Jorge Aragón Trelles es doctor en ciencia política por la Universidad de Florida (EEUU). Actualmente es director y profesor de la carrera de Ciencia Política en la Universidad Antonio Ruiz de Montoya y profesor en la especialidad de Ciencia Política y Gobierno de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha sido profesor en diferentes universidades peruanas y profesor visitante en el Programa de Maestría de Ciencias Políticas de FLACSO-Sede Ecuador y en la Universidad de Saint Louis (EEUU). Tiene artículos publicados en revistas peruanas y extranjeras. Su más reciente publicación es: «The Uneven Reach of Decentralization: A Case Study among Indigenous Peoples in the Bolivian Amazon» (en coautoría con Victoria Reyes-García, Vincent Vadez, Tomás Huanta y Pamela Jagger), *International Political Science Review*, 2010 31(2):1-16. Su correo electrónico es jaragon@uarm.edu.pe

Moisés Arce es profesor asociado de ciencia política en la Universidad de Missouri. Obtuvo su doctorado en la Universidad de New Mexico en 2000. Sus publicaciones analizan la transición a las políticas de libre mercado, la opinión pública, y la economía política comparada. Es autor del libro *Market Reform in Society* (Penn State University Press, 2005), traducido al español como *El fujimorismo y las reformas del mercado en la sociedad peruana* (IEP, 2010), y ha publicado artículos en numerosas revistas académicas. Actualmente estudia el impacto social de las políticas de libre mercado en América Latina, subrayando el tema de las protestas sociales y sus consecuencias. Su correo electrónico es arcem@missouri.edu

Luis Antonio Camacho es candidato a doctor en Ciencia Política en la Universidad de Texas en Austin. Obtuvo una maestría en Ciencia Política en dicha universidad y es Bachiller en Economía por la Universidad del Pacífico. Ha publicado *Moviendo Montañas: empresas, comunidades y ONG en las industrias extractivas* (2007), coeditado con Felipe Portocarrero S. y Cynthia A. Sanborn, así como diversos documentos de trabajo y artículos en libros. Sus principales áreas de interés son el estudio de la opinión pública y el comportamiento político en América Latina, y la economía

política del Estado de bienestar y de la provisión pública de bienes y servicios. Su correo electrónico es lcamacho@mail.utexas.edu.

Julio F. Carrión es profesor asociado de ciencia política y relaciones internacionales de la Universidad de Delaware, EEUU, y miembro del Centro de Comunicación Política de dicha universidad. Obtuvo su doctorado en ciencias políticas en la Universidad de Pittsburgh, Pensilvania, y su licenciatura en sociología en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos. Sus publicaciones más recientes son «Peru's Confidence Gap» (*Americas Quarterly* julio de 2009), *Cultura política de la democracia en el Perú* (2008), *El impacto de la gobernabilidad* (en coautoría con Patricia Zárate, Lima: Vanderbilt University e IEP, 2009) y «The Persistent Attraction of Populism in the Andes», en Richard Millet, Jennifer Holmes y Orlando Pérez (editores), *Latin American Democracy: Emergent Reality or Endangered Species?* (Nueva York: Routledge, 2008). Su correo electrónico es jcarrion@udel.edu.

Eduardo Dargent Bocanegra es candidato a doctor en la Universidad de Texas en Austin y coordinador de la Especialidad de Ciencia Política en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha publicado recientemente *Demócratas precarios: élites y estabilidad democrática en el Perú y América Latina* (IEP, 2009). Entre sus artículos están «Determinants of Judicial Independence: Lessons from Three 'Cases' of Constitutional Courts in Peru (1982-2007)» (*Journal of Latin American Studies* mayo de 2009) y, próximamente «Agents or Actors? Assessing the Autonomy of Economic Technocrats in Colombia and Perú» (*Comparative Politics*). Actualmente realiza su tesis doctoral sobre tecnócratas en economía y salud en América Latina. Su correo electrónico es edargent@gmail.com.

Carlos Meléndez es candidato a doctor en ciencia política de la Universidad de Notre Dame, Indiana, EE.UU. Es autor de *La soledad de la política. Transformaciones estructurales, intermediación política y conflictos sociales en el Perú (2000-2010)* (Mitin Editores, 2010). Es coautor (con Carlos Iván Degregori) de *El nacimiento de los otorongos. El congreso de la república durante los gobiernos de Alberto Fujimori (1990-2000)* (IEP, 2007) y coeditor (con Rafael Roncagliolo) de *La política por dentro. Cambios y continuidades en las organizaciones políticas de los países andinos* (IDEA, 2007). Su correo electrónico es cmelend1@nd.edu.

Paula Muñoz es candidata a doctora en ciencia política por la Universidad de Texas en Austin. Obtuvo su maestría en ciencia política en dicha universidad y su bachillerato en sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Ha publicado *El diseño institucional municipal 1980-2004 y sus implicancias para las zonas rurales* (SER: 2005) y *La incertidumbre de la política regional: estudio sobre la articulación*

entre el gobierno regional y los gobiernos locales de Puno, 2003-2007 (SER: 2008). Su correo electrónico es pmunoz@mail.utexas.edu.

Maritza Paredes es candidata a doctora en ciencia política por la Universidad de Oxford, con una investigación sobre minería y formación del Estado en los Andes. Es investigadora del Centro de Investigación de la Inequidad, Seguridad Humana y Etnicidad (CRISE) en Queen Elizabeth House, donde ha escrito diversos artículos sobre etnicidad y política en el Perú y América Latina. Obtuvo su maestría en políticas públicas en la Universidad de Columbia y su bachillerato en Sociología en la PUCP. Su correo electrónico es maritza.paredesgonzales@qeh.ox.ac.uk.

Cecilia Perla es candidata a doctora en Ciencias Políticas por la Universidad de Brown, especializándose en las áreas de política comparada y economía política de los recursos naturales en América Latina. Tiene un bachillerato en economía de la Universidad Católica del Perú, una maestría en economía del desarrollo por el Instituto de Estudios Sociales de La Haya y una maestría en ciencia política de la Universidad de Brown. Actualmente investiga los impactos políticos e institucionales de los programas de inversión social de las multinacionales mineras en Perú, con el apoyo financiero de la InterAmerican Foundation. Su correo electrónico es ceciliaperla@gmail.com.

Martín Tanaka es doctor en ciencia política por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede México. Actualmente es profesor asociado en la Pontificia Universidad Católica del Perú e investigador principal en el IEP. Ha sido *Visiting Fellow* postdoctoral en el Helen Kellogg Institute for International Studies de la Universidad de Notre Dame, Indiana (2003 y 2009). Entre sus últimas publicaciones se encuentran *Las protestas sociales en el Perú actual. Entre el crecimiento económico y la insatisfacción social* (Lima, IEP, 2009) y «The Left in Peru: Plenty of Wagons and No Locomotion» (2008), en Jorge Castañeda y Marco Morales (editores), *Leftovers. Tales of the Latin American Left* (Nueva York: Routledge). Su correo electrónico es: mtanaka@iep.org.pe.

Carlos Torres Vitolas es candidato a doctor en Sociología por London School of Economics and Political Science y posee los grados de maestría en métodos de investigación para ciencias sociales (sociología) por la London School of Economics and Political Science y un bachillerato en sociología por la Pontificia Universidad Católica del Perú. Anteriormente se ha desempeñado como asistente de enseñanza en cursos de metodología para el Instituto de Metodología y el Departamento de Sociología del London School of Economics y profesor contratado por la facultad de Estudios Generales Letras de la Pontificia Universidad Católica del Perú, así como investigador en equipos de evaluación de proyectos para la división de Investigación en Salud

y Asistencia Social de King's College Londres y, en Perú, en la consultora Informet. Sus temas de interés son pobreza, organización comunitaria, relaciones de poder, participación política y ciudadanía. Su correo electrónico es c.a.torres-vitolas@lse.ac.uk.

Jorge Valladares es candidato a doctor en el Departamento de Gobierno de la Universidad de Essex (Reino Unido). Es magíster en desarrollo con especialidad en gobierno y democracia por el Institute of Social Studies (La Haya). Actualmente, sus áreas de interés e investigación son sistemas electorales, sistemas de partidos, política legislativa, *accountability* democrática y la política de las políticas de ajuste estructural. Su correo electrónico es jorgevalladares@hotmail.com.

Alberto Vergara es candidato a doctor en ciencia política en la Universidad de Montreal (Canadá) y becario de la Fundación Trudeau. Ha dictado cursos en la Pontificia Universidad Católica del Perú, en la Universidad del Pacífico y en el IEP. También ha enseñado en Canadá y México. Ha sido investigador invitado del Tereza Lozano Long Institute of Latin American Studies de la Universidad de Texas en Austin y de FLACSO (Ecuador). Ha publicado *Ni amnésicos ni irracionales. Las elecciones peruanas de 2006 en perspectiva histórica* (Lima, Solar ediciones: 2007) y *El choque de los ideales. Reformas institucionales y partidos políticos en el Perú post-fujimorato*. (Lima: IDEA, 2009). Su correo electrónico es vergarapaniagua@gmail.com.

SE TERMINÓ DE IMPRIMIR EN
LOS TALLERES GRÁFICOS DE
TAREA ASOCIACIÓN GRÁFICA EDUCATIVA
PSJE. MARÍA AUXILIADORA 156, BREÑA
CORREO E.: TAREAGRAFICA@TAREAGRAFICA.COM
TELÉFONO: 332-3229 FAX: 424-1582
SE UTILIZARON CARACTERES
ADOBE GARAMOND PRO EN 11 PUNTOS
PARA EL CUERPO DEL TEXTO
JULIO 2011 LIMA - PERÚ